

CAPÍTULO CUARTO

OTAN: LA GRAN DESCONOCIDA EN UN MUNDO DESBOCADO Y DESCONCERTADO DONDE RECOMIENZA LA HISTORIA

OTAN: LA GRAN DESCONOCIDA EN UN MUNDO DESBOCADO Y DESCONCERTADO DONDE RECOMIENZA LA HISTORIA

Por JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

La Alianza debería explicar mejor, asomarse más a los medios de comunicación y asegurarse de que no sólo los ciudadanos de sus 26 países si no los del resto del mundo conocen y comprenden qué están haciendo los hombres de la OTAN, en tan remotos lugares, en la lucha contra el terror (1).

La cuestión que ahora nos acucia es si al incorporar todos estos cambios, la OTAN se ha adaptado de manera suficiente al nuevo Concepto Estratégico, o sin con ello se han introducido unas debilidades antes inexistentes (2).

Las citas son algo más que otras tantas llamadas de atención sobre el futuro de la Alianza. Son dos exigencias inexcusables a las que debe hacer frente la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el nuevo ciclo político que ha comenzado. Toda organización institucional compleja, la OTAN lo es, que se enfrenta a cambios tan fundamentales como los que se propone, al tiempo que busca el puesto que le corresponde en el *recomienzo de la Historia* (3) tiene que gestionar su particular

-
- (1) FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, Miguel Ángel, almirante: «El futuro de la OTAN», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 4, CESEDEN, la cita, del prólogo a la obra, corresponde a un tiempo donde todavía no se habían incorporado a la OTAN los dos últimos países.
- (2) POZO, Fernando del, almirante: «1949-2009: La OTAN ante su futuro», *Política Exterior*, número 128, marzo-abril de 2009.
- (3) DAHRENDORF, Ralf: *El recomienzo de la Historia. De la caída del Muro a la guerra de Irak*, editorial Katz, Buenos Aires, 2006

estado de crisis. Vaya por delante que en esta ocasión la crisis tiene un carácter positivo. La Alianza tiene que adecuar sus estructuras por el rápido crecimiento de la Organización en los últimos tiempos. Debe encontrar un nuevo sentido a las misiones que se le encomiendan. Tiene que hacer frente a las *nuevas misiones* desde planteamientos que poco tienen que ver con las misiones convencionales que justificaron su origen.

La situación de crisis se produce por los cambios fundamentales que se tienen que realizar en la Alianza para dar respuesta a problemas, riesgos y amenazas que no se habían previsto y que han surgido del incierto y desbocado escenario multipolar. Estas nuevas situaciones de inseguridad se suman a las amenazas convencionales que de forma paradójica pasan a un segundo plano.

El cambio en el que se encuentra inmersa la OTAN se puede percibir de manera gráfica. Basta con ver pasar de forma rápida, en forma de secuencia cinematográfica las portadas de su revista oficial para comprobar el cambio por el que está transitando. Cuando la vista se detiene en la lectura de los sumarios de alguna de los últimos números se comprueba que el concepto de seguridad y el de inseguridad es cada vez más amplio, se va haciendo cada vez más complejo, y por eso mismo, difuso. La seguridad resulta cada vez más indefinida. Se aleja el concepto de seguridad exterior y se aproxima el de seguridad interior hasta confundirse los dos.

Si se es capaz de pasar por alto el logotipo de la revista de la Alianza y tras la lectura de algunos números monográficos se puede llegar a la conclusión y a la confusión, de que se está leyendo la publicación de un departamento universitario especializado en economía internacional, quizás de ecología, bromatología, criminalística, o incluso de periodismo. Al concluir la lectura se llega a tener la duda de si en verdad se tiene en la mano la publicación de una organización cuyo objetivo es la defensa militar de las sociedades avanzadas.

Conforme ha ido pasando el tiempo el fantasma de la guerra se va alejando de las portadas y de sus contenidos. No es la única publicación militar nacional o extranjera que sufre esta mutación. Sin embargo, las noticias de las que se da cuenta, los reportajes y los ensayos que se publican muestran una nueva y considerable violencia. El lugar de las acciones convencionales de la guerra lo comienzan a ocupar otros jinetes de un nuevo Apocalipsis. Jinetes que son más sutiles en su acción amenazadora y destructiva.

Es lógico que una Alianza que surgió con un objetivo concreto y bien regulado, que sabía dónde, cómo actuar y hasta dónde podía llegar, que conocía de qué y de quién se tenía que defender, se encuentre en la actualidad en crisis y tenga que buscar acomodo en un escenario que puede ser definido por rasgos de incertidumbre.

Gestionar el proceso de cambio en esta situación supone desarrollar una nueva doctrina que tendrá que abarcar desde las acciones propias de la disuasión nuclear, hasta resolver el problema que supone reducir a unos piratas (4), imponer la paz entre enemigos de la misma nación, o ayudar a sentar las bases sobre las que deberá construirse una sociedad que se pretende que sea moderna en algún momento. Una Alianza de socios desiguales que debe incluir en sus arsenales los sistemas de armas más sofisticados, al tiempo que debe disponer de los medios adecuados para reducir la plantación de adormideras. Tiene que formar a sus soldados en el combate convencional y se propone que esos mismos solda-

(4) Comienzan a aparecer algunas preguntas, no muchas en los cuestionarios. Se pueden consultar en los barómetros del Real Instituto Elcano, disponible en: www.realinstitutoelcano.org. En el último, primavera de 2009, se deben destacar dos datos. El 57% de los entrevistados cree que la piratería afecta de manera importante a los intereses nacionales; un 19% no tiene una idea formada al respecto. El segundo dato, peculiar por el resultado, señala que para el 81% de los entrevistados las tropas destacadas en la zona corren un riesgo importante. Más allá de la opinión peculiar que muestran los dos porcentajes, el desconcierto que está produciendo el último incidente demuestra la complejidad de las *nuevas misiones*. Se hace necesario encontrar el concepto adecuado para definir la situación. Lo del *combate contra la piratería* no parece lo más apropiado si se tiene en cuenta las secuencias vividas. Los tiempos y los medios de las leyes, la política y la acción militar, ¿también debería ser policial?, son diferentes y no se encuentran sincronizados. Es ocasión propicia para que los interesados en la confusión encuentren toda suerte de argumentos con matices diferentes y con críticas dirigidas en todos los sentidos. Integrar los intereses particulares en los colectivos, nacionales y europeos, es una exigencia a la que no se hace frente. Los antecedentes marcan el presente y puede que determinen lo por venir. El desconcierto acelera el desorden. Muestra la necesidad de contar con una gestión clara dispuesta a aceptar las propuestas de técnicos y profesionales para adecuarlas a objetivos definidos que refuercen el sentimiento de comunidad. Se debe explicar con claridad lo que se pueda y se deba decir por personas de autoridad. El papel de los influyentes creíbles deben ser utilizados con el fin de comunicar mensajes claros, o justificar los silencios. Es de interés la consulta del International Maritime Bureau, como organismo especializado de la Cámara de Comercio Internacional que trabaja en estas cuestiones, disponible en: www.icc-ccs.org/ Indispensable también la página electrónica de la misión de la Unión Europea en Somalia, disponible en: www.eunavfor.eu/ En las dos direcciones se pueden encontrar otros enlaces de igual interés.

dos actúen con igual contundencia y rigor profesional frente al cambio climático (5).

Se podrían señalar otras líneas de fuerza sobre las que se deberá elaborar la doctrina con la que responder a las exigencias dispares que se ya se plantean en el actual Concepto Estratégico de la Alianza. Es lógico que en estos momentos no sea fácil, menos en el futuro inmediato, poner de acuerdo a los 28 países miembros de la OTAN para que el mismo modo de pensar y de actuar termine satisfaciendo a todos los miembros de la Alianza. Que todos reconozcan protegidos sus intereses con el mismo Concepto Estratégico.

La tarea que se ha comenzado es todo un reto en la *gestión del conocimiento*. La propuesta va más allá de las cuestiones técnicas y profesionales de la Alianza. Con seguridad, la adaptación de lo profesional, de lo estrictamente militar será más fácil que desarrollar el marco conceptual en el que deberá actuar la Alianza. La OTAN se ha propuesto una tarea que se puede anticipar será ardua, como poco.

Los documentos oficiales de la OTAN donde se anuncia el comienzo del proceso de reflexión que debe conducir al nuevo Concepto Estratégico que *tiene que ser incluyente*. Supone añadir al trabajo que realice el grupo de expertos las propuestas de los aliados. Lógico y evidente. Añadirán dificultades debido a los intereses enfrentados entre ellos, o no convergentes para no ser tajante, pues sus diferencias son notables. Se anuncia que a las opiniones anteriores se sumarán a la consulta ex-

(5) Los datos de las encuestas a los soldados y mandos que participan de manera reiterada en las *nuevas misiones* muestran una crisis de identidad al tener que cambiar con demasiada frecuencia de su condición de *soldado a la de soldado en misiones de paz* sin apenas tener tiempos y apoyos para cambiar de lo uno a lo otro; el cambio de la uniformidad es lo de menos. La adaptación se ha comprobado que es fácil si el cambio se realiza en contadas ocasiones. La rotación a la que están expuestos los militares produce importantes contradicciones y ambivalencias que terminan repercutiendo en la eficacia de las unidades militares de vuelta a sus unidades orgánicas. Al final esas mismas encuestas señalan que los beneficios son contados y diferentes para cada una de las condiciones de militar. El escepticismo ante la eficacia de las misiones está creciendo. En cuanto al *combate contra el cambio climático* es una novedad que aparece en todo documento reciente, así como en toda solemne declaración. Más allá del enunciado, apenas se aporta información documentada para la discusión científica al respecto que demuestre la validez y fiabilidad, o no de la afirmación aceptada de manera apresurada sobre dicho cambio. En esos textos y documentos no se ha podido encontrar la propuesta y las recomendaciones de cómo actuarían los ejércitos en tan desigual combate.

terna de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Asociación Euroatlántica del Consejo, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Habrá que ver cómo se administra la producción de tantos informes. No acaba aquí la ampliación de la consulta. Se llega a proponer en este comienzo la participación de asociaciones no gubernamentales. Concluye el plan de trabajo señalando que se escuchará a todo aquel que tenga y quiera decir algo al respecto.

Por el interés del objetivo que se propone para la Alianza hay que hacer toda suerte de votos para que tras el recorrido de consultas y aportaciones el resultado sea el que debe ser. Desde un planteamiento menos técnico cabe esperar que después de semejante proceso de consultas se tenga claro qué se tiene que hacer, cómo hacerlo, quién tiene que hacerlo, quién y cómo se tendrá que motivar a los protagonistas de las acciones para cumplir los mandatos que reciban los militares, cómo se explicará el resultado de las acciones y cómo se soportarán los costes y beneficios que resulten.

En el cambio en las organizaciones institucionales hay que resolver otras cuestiones. El segundo trabajo, habiendo explicado qué doctrina guiará la acción futura, exige encontrar la estructura organizativa necesaria para gestionar objetivos tan complejos como los que se prevén para la OTAN del siglo XXI. Habrá que llegar a crear una organización que responda a los retos imprevistos y diferentes, con estructuras de acción distintas en cada operación y en ocasiones creadas *ad hoc*. Puede que a largo plazo se termine acumulado experiencia suficiente para responder de manera eficaz a estas exigencias. No van a ser pocos los problemas que se van a presentar pues con toda seguridad no se va a disponer con los recursos óptimos para cumplir con éxito las tareas encomendadas y asumiendo los riesgos de manera racional. Probablemente no se podrá contar con los recursos necesarios en número de hombres, sistemas de armas y capital suficiente para movilizarlos y mantenerlos en la zona durante el tiempo suficiente. La organización tendrá que compensar esas limitaciones con *gestión del conocimiento* y del *capital intelectual* que ya posee la Alianza.

Se necesitará algo más que la profesionalidad que se supone y que ya ha sido demostrada. Si no se explican las razones de acudir una y otra vez a la misma operación, o a otra nueva, la rutina terminará cuarteando las voluntades y la dedicación de militares con vocación. La misión terminará siendo aprovechada en beneficio propio que, en situaciones extremas pueden ir más allá de lo que exige la legalidad. Será

necesario contar con una fuerte motivación y un no menor apoyo que aporten el respaldo necesario de la retaguardia. Esa retaguardia, por lo general se va a encontrar a una gran distancia del *frente*. La distancia se debe medir no tanto por kilómetros, como por la *distancia que marque la opinión pública* respecto de los objetivos de la operación. Habrá que tener en cuenta la experiencia de la historia militar reciente y del pasado: las batallas y las guerras también se pierden en la retaguardia, en los comentarios que se escriben en papeles de la prensa y en las noticias y reportajes de los medios de comunicación.

No será el único problema de carácter estructural que se tendrá que resolver en la tarea a la que se enfrenta la OTAN. Los datos de opinión de los militares que participan en misiones OTAN. Unión Europea o Naciones Unidas muestran los problemas que surgen en el cumplimiento del estricto ejercicio profesional se resuelven con facilidad. Falta que todos esos mismos militares compartan el mismo sentido de identidad con la operación en la que participan dejando a un lado peculiaridades históricas, simbólicas, culturales, o legales, asumiendo todos ellos un mismo sentido común de *su vida cotidiana en la zona* sin fisuras. La acción conjunta e integrada, que no se discute en el plano macro de la acción profesional, debe impregnar las relaciones micro de esa misma acción. Un tercer plano que refuerce la eficacia supone *integrarse* en la vida diaria donde se desarrolla el trabajo.

Los datos de las encuestas a militares (nacionales y de otros ejércitos) en las nuevas misiones todavía no son muchos, pero comienza a haber una buena base sobre la que se pueden elaborar conclusiones generales. Muestran que el ejercicio profesional no plantea problemas a la práctica totalidad de los militares entrevistados. En cambio sí que se muestra desconfianza en lo cotidiano. La integración con los beneficiarios se valora de forma diversa, desde el reconocimiento de que no hay ningún tipo de compromiso emocional con lo que ven, hasta los que muestran que su compromiso con la misión, más allá del cumplimiento estricto de las órdenes es tan intenso que se llega a considerar poco prudente. No hay muchos datos, las conclusiones son provisionales, las respuestas dependen del tipo operación y de la zona donde se lleva a cabo la acción. La OTAN podría promover la aplicación sistemática de cuestionarios para conocer también la opinión de los militares por su condición de protagonistas principales.

El cambio radical que se está viviendo en las relaciones internacionales y el que se vivirá en lo por venir añade una nueva tarea a la propuesta.

Se tiene que dejar bien sentado qué sentido tiene la profesión militar para los propios militares en el nuevo escenario de las acciones que se prevén. Escenarios todos ellos caracterizados por la incertidumbre, donde se difuminan las responsabilidades entre quienes deciden en un ambiente bien distinto a de los que tiene que llevar a cabo esas órdenes. Puede que de aquí a poco se termine dando el paso definitivo de considerar de una vez por todas que lo militar se transforme en algo semejante al ejercicio de una actividad *policial*. Incluso puede que se esté en el anticipo de un siguiente paso. Quizás se proponga que el futuro de la milicia sea algo semejante a una actividad que podría denominarse como *policológico* (6).

Asumir estos cambios puede ser lo más difícil del cambio propuesto. Más allá de adaptar un sistema de armas complejo puede que se proponga cambiar el sistema de valores que sirven de *referencia* y de *seña de pertenencia e identidad* para unos profesionales y voluntarios de la milicia a los que se les sigue exigiendo el mayor esfuerzo y sacrificio personal, familiar y como grupo. Algo se tendrá que decir al respecto, o se pueda deducir de lo dicho cuando se haya concluido el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Deberá medirse con sumo cuidado cambios tan radicales. No se deberá olvidar la recomendación que avisa que en tiempos de turbación se deben hacer los cambios imprescindibles. Existe el riesgo de que el cambio se aplique sin medir todos los extremos. Sin embargo, pocas organizaciones institucionales cuentan con la ventaja que se tiene con la organización militar y que no tienen las demás. La militar es una organización estructurada, jerárquica y sigue siendo disciplinada que asume sin discusión lo que se manda. La opinión propia termina siendo arrinconada y se actúa cumpliendo la orden del mando. El sentimiento de pertenencia y de identificación con el grupo institucional, y con sus objetivos son fundamentales. Lo han sido en el pasado, más todavía en el presente y habrá que reforzarlos en el futuro cuando las acciones sean tan distintas a las que se conocen. Si ya no resulta fácil explicar y aceptar las razones del porqué hay que hacer esfuerzos tan considerables lejos de las fronteras, para garantizar unos intereses

(6) Sería la continuación de la hipótesis de Morris Janowitz, propuesta en el año 1960. El sentido policológico lo planteo en el sentido de que puede que termine generalizándose el mandato de las organizaciones políticas internacionales para que sean las Fuerzas Armadas las que reconstruyan, incluso que construyan una sociedad desde sus cimientos. El cambio que se ha seguido en la denominación de los Ministerios de Defensa puede considerarse una señal que marca este sentido.

que quedan difuminados, en el futuro las razones que se tendrán que dar van a requerir argumentos contundentes explicados por autoridades reconocidas como tales.

Reto no menor del trabajo emprendido por la Alianza va a ser el de adecuar sus propuestas con el esquema de valores por el que se guía la población en general, los líderes y formadores de opinión en todo lo que se refiere a la seguridad y la defensa, a las Fuerzas Armadas y a las organizaciones internacionales de defensa, así como lo militar en general y los militares en particular. Puede amoldarse al espíritu de los tiempos, o puede hacer un esfuerzo mayor para que sus recomendaciones sean aceptadas por todos, o por la mayoría como costosas pero imprescindibles. La Alianza, sus objetivos tendrá que tener el lugar adecuado que les corresponde en las sociedades desarrolladas, modernas y avanzadas, en las sociedades cosmopolitas. De manera indirecta también se tendrá que decir algo sobre el lugar que van a ocupar estas cuestiones en los sistemas de referencia de los ciudadanos. Ciudadanos que no perciben amenazas directas de otros Estados, de otros ejércitos y de otros soldados. Debe quedar claro para la mayoría de ciudadanos que ya no prestan una atención especial a estas materias que su seguridad se garantiza lejos de sus tierras, protegiendo ideas diferentes a las suyas de manera que puedan organizarse de manera armoniosa y no trasladen sus conflictos y la desestabilización a otros lugares.

Se dice en el plan de trabajo de la OTAN que al redactar el nuevo Concepto Estratégico no se dejará pasar la ocasión para argumentar a los confiados y despreocupados ciudadanos las razones por las que hay que seguir dedicando esfuerzos militares propios y ajenos. Por qué hay que hacer ese acudir a lugares a los que nunca llegará la mayoría de los ciudadanos, incluso lugares que desconoce y nunca ha oído. Lugares y situaciones donde no quedan claros los objetivos que se pretenden alcanzar, ni las razones por las que lo han decidido así políticos y organizaciones internacionales poco conocidas y minusvaloradas.

Al evaluar los resultados de las declaraciones solemnes que se han producido en las últimas décadas se puede concluir que la experiencia demuestra que se avanza lentamente en el progreso y la racionalización de la toma de decisiones. Se van solucionando los problemas, pero no con la agilidad que se requiere dada la gravedad de la mayoría de las situaciones. Los acuerdos que se firman y donde se anuncian compromisos no terminan de contar con los recursos adecuados para cum-

plirlos y suele faltar la voluntad política de hacer el esfuerzo necesario y continuado para cumplirlos. Se valora el impacto electoral de lo firmado y si el resultado es dudoso se antepone lo inmediato al objetivo final. El pragmatismo de la política demuestra que se aplica en unos casos, y en otros no. Es la prueba de que si existe voluntad comprometida, tal como exigía Domínguez Ortiz a los políticos y gestores de tiempos pasados, se hacen esfuerzos ímprobos para alcanzar lo propuesto mal que pese a grupos sociales influyentes. Cuando ese esfuerzo no aparece, o el trabajo que se dedica a mover las dificultades es liviano se debe concluir que la materia interesa poco. En este caso se deben concluir que son otros intereses los que marcan las agendas políticas del momento, o de la situación.

Si los expertos y grupos de trabajo convocados por la OTAN para redactar el nuevo Concepto Estratégico se centran en el primer punto que se ha señalado, incluso si tocan el segundo y tercero pero dejan de lado el cuarto, se debe anticipar que se desaprovechó la ocasión para enmarcar la *cultura de la seguridad y de la defensa* en la cultura cívica, en la cultura *densa* en el sentido estricto del término. Una cultura cívica densa que es la que deberá caracterizar la vida pública del siglo XXI. La gestión de los asuntos públicos en el siglo que ha comenzado, tal como se están presentando, está exigiendo que se preste cada vez más atención a cómo los ciudadanos hacen uso, apoyan y valoran las instituciones que tienen que ver con la seguridad y la defensa, con las Fuerzas Armadas y con la OTAN, entre otras organizaciones, por lo que interesa aquí y en estos momentos.

La complejidad del funcionamiento de las organizaciones institucionales de las sociedades abiertas, cosmopolitas puede que termine produciendo un lógico distanciamiento del interés inmediato del ciudadano del común. Si en el ciudadano anónimo esta actitud es comprensible y se puede aceptar, en otros ciudadanos peculiares, entre *dirigentes, analistas y líderes de opinión* el desconocimiento interesado que muestran antes estos asuntos es rechazable. Más todavía. Carece de sentido que se haga gala y militancia de semejante desinterés. Se podrá aceptar y hasta desear que se muestren opiniones favorables o desfavorables, comentarios críticos o de apoyo. En estos grupos que forman la *clase aristocrática* de la sociedad necesariamente debe haber una opinión bien sentada, no cabe el prejuicio. No se puede aceptar que se diluya esa responsabilidad entre políticos que forman parte de esta categoría social a

la que se incorporan por voluntad propia y para ponerse al servicio de los demás, ni entre los gestores de los asuntos públicos, como tampoco se puede aceptar que se difumine el desinterés entre analistas y estudiosos de la vida social y política (7).

Desde el análisis sociológico aplicado al cambio de las instituciones complejas se pueden señalar algunas de las conclusiones que puede ser de interés conocerlas para ordenar las ideas que siguen. Por supuesto, como conclusión principal, cada institución es peculiar y responde a una historia y unos objetivos diferentes. Las experiencias pocas veces se pueden trasladar de unas a otras, se pueden aprovechar las experiencias, nada más. Si el éxito de unas se pudiera trasladar a otras hace tiempo que habría dejado de haber problemas.

El punto de partida del proceso de cambio en las organizaciones es asumir de manera pública por parte de los responsables políticos que se ha llegado a un punto de no retorno. Es la razón por la que se inicia un tiempo de reflexión para saber qué hacer. En la Alianza esta condición ya se ha dado. Una primera solución, radical en sus consecuencias que termina por eliminar todas las dudas posteriores es proponer que se disuelva la organización. No sería una excentricidad, lo hizo el Pacto de Varsovia. Descartada esta opción extrema se pasa a aceptar la opción posibilista: se debe encontrar una alternativa a la propuesta rechazada.

Las razones por las que se llega a esta conclusión son diversas. Puede estar provocada por un grave contratiempo; por la pérdida de la cuota en el mercado, en las organizaciones empresariales (8); porque ha desa-

(7) Víctor Pérez Díaz ha destacado con nitidez el problema y las exigencias que plantea este aspecto tan principal en y para la sociedad moderna. Formó parte de un grupo de asesoramiento en estas materias ante quien debía llevarlas a la práctica que fue quien le llamó, junto a otros expertos. Acudió pero no pudo influir para que se cambiaran algunos prejuicios y también no pocos prejuicios. Sus argumentos y los del grupo chocaron con los que mostraron intereses ajenos pero con mayor capacidad de decisión. Las ideas que propuso se encuentran en: *España puesta a prueba. 1976-1996*, Alianza Editorial, Madrid, 1996. *Una interpretación liberal del futuro de España*, editorial Taurus, Madrid, 2002. Así como en varios de sus *selected papers* 98a, 97a, 60a. Estos ensayos se encuentran, disponible en: www.asp-research.com/

(8) Resulta de interés conocer de mano de quien llevó a cabo el proceso de cambio profundo de IBM, otra organización institucional compleja, para hacer frente a problemas semejantes a los de la OTAN. También es de interés ver las consecuencias, no todas ellas positivas y los efectos no queridos y no previstos en los planes iniciales. GERSTNER, Louis: *¿Quién dice que los elefantes no pueden bailar?*, editorial McGraw-Hill, Madrid, 2004.

parecido el objetivo y la razón de ser de la organización; por encontrarse ante la contestación mayoritaria de la población a la que sirve, o por haberse producido un claro distanciamiento de los intereses nacionales respecto de los que mantenía la organización. La situación contraria también se puede dar. Los gestores del cambio deberán tener claro el objetivo marcado y el papel que desempeña el cambio ante las exigencias de la población, o de los grupos de presión pues de acceder a sus peticiones lo probable es que tendrían que proponer su disolución. Esos gestores tendrán que debatir con rigor entre dos posturas. La que asume las exigencias institucionales, y la de la *dictadura democrática* manifestada por la parte organizada y militante de la opinión pública contraria a todo lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa.

Debe haber una voluntad cierta de lo que se quiere y de lo que debe cambiar. Las decisiones deben ser acumulativas, aprovechando los éxitos previos y eliminando los que no aportan nada. En pocas organizaciones como en la organización militar se llega al convencimiento de que por el bien de la *eficacia intangible de la institución* no se puede romper con su pasado, se debe asumir pero no se puede ignorar. La militar es una organización institucional compleja que más allá de las innovaciones que ha tenido que incorporar para garantizar su eficacia, su referencia temporal siempre se encuentra en el pasado. Las decisiones que se toman deben ser igual de contundentes entre los miembros de la organización, la mayoría, así como entre los políticos responsables de los asuntos públicos, vinculados de manera directa e indirecta con la seguridad y la defensa.

La exigencia de la convergencia de propuestas e ideas viene impuesta por la condición especializada, técnica, así como por el carácter militar de la organización que cambia. El análisis comparado demuestra que en estos casos no siempre existe la coincidencia de intereses entre militares, gestores y líderes políticos. Por más que la experiencia diga lo contrario en buena parte del *imaginario colectivo* (9) lo militar sigue tratándose con distanciamiento que suele ser defensivo. Por esa razón puede terminar siendo impositivo al margen de las recomendaciones

(9) El imaginario colectivo consiste en una peculiar y pocas veces rigurosa, incluso puede ser falsa construcción social con la que se valora, explica e interpreta de manera interesada una realidad que termina siendo grata y cómoda a quien la elabora y quien la usa. Tan peculiar alquimia moral se aplica tanto a grupos como a instituciones, a situaciones y acontecimientos presentes o pasados, reales o ficticios. Alquimia moral se aplica tanto a grupos como a instituciones, a situaciones y acontecimientos presentes o pasados, reales o ficticios.

técnicas. La relación contraria, de lo militar hacia lo político también se ha dado y se puede seguir dando. En las organizaciones institucionales como la militar con una doble, triple o más dependencia, técnicas en unos casos, económicas en otras, y siempre políticas, el trabajo aislado pocas veces ha producido resultados positivos que hayan sido aceptados por todos los implicados. El esfuerzo que va a solicitar la OTAN a tan amplia comunidad de estudiosos y autoridades como el que se propone, puede ser excesivo y concluir en la confusión al tener que responder a tantas preguntas.

En la propuesta de cambio debe quedar clara la razón de ser que se pretende para la Alianza. El análisis comparado avisa de nuevo del riesgo que supone adaptar la organización al momento y a los intereses coyunturales de las corrientes de pensamiento lanzadas por grupos de presión, o personalidades incluso las bien intencionadas. Las organizaciones institucionales tienen como rasgo que las define estar por encima de las personas que las dirigen en cada momento, por importantes que sean. Las organizaciones institucionales sobreviven a todos sus miembros. Pensar que la eficacia se produce por la adaptación coyuntural resulta ser errónea. Termina desconcertando a todos y desanima a quien tiene que introducir las modificaciones sin haber tenido tiempo para evaluar la eficacia del cambio previo. En esa situación los mejores terminan por alejarse de su compromiso con los objetivos de la organización. Puede ocurrir y ocurre con más frecuencia de la deseada que se llegue a crear una disonancia entre la valoración realizada por profesionales y administradores ocasionales, así como entre profesionales y observadores respecto a la organización en su conjunto, sobre los miembros que forman la organización, o sobre sus objetivos.

La adaptación apresurada de las propuestas de cambio a intereses particulares termina por desplazar a parte de la opinión pública que se considera ajena a la iniciativa y, contando de nuevo de la experiencia del análisis comparado tampoco se gana la confianza a largo plazo del conjunto de quienes proponen el cambio apresurado. En el proceso de adaptación coyuntural se puede llegar a producir un efecto *boomerang* contrario a lo que se necesita.

En otras ocasiones se puede producir una reacción peculiar frecuente en situaciones como la descrita y ante organizaciones a las que no se prestan una atención especial, bien porque no interesa, o porque es una organización compleja a la que se le dedica un esfuerzo de comprensión

superficial. En esta situación se produce un proceso social que se define como *profecía que se autocumple*. Su enunciado es sencillo, sus consecuencias pueden ser catastróficas y la solución en ningún caso resulta fácil. Cuando se define como verdadero algo que no lo es, se termina actuando como si lo fuera.

En el proceso de cambio de la Alianza se deberán evitar estas dos excentricidades. Se exigirá cautela y decisión para recomponer los vínculos valorativos ante la Alianza para que sean favorables, o críticos pero opinión formada en cualquier caso. La publicidad apenas pone orden en el desconcierto y puede reafirmar las ideas equivocadas por la desconfianza que se puede llegar a crear, o por su propia y distante frialdad. La solución, fácil de enunciar y difícil de llevarla a la práctica exige eliminar el error que inicia proceso tan falaz. Las ideas falsas e interesadas tienen un sólido soporte *intelectual* (10). Una y otra vez se han descrito de manera contundente las bases por las que se rechazan desde un lado de la *intelectualidad mediática* todo lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa. Suelen identificarlas con posiciones trasnochadas y autoritarias y, por eso mismo, rechazables. Se han descrito sus errores, pero las posturas de intransigencia mantienen toda su fuerza apoyadas por los intereses de los grupos que controla buena parte de la prensa, emisoras de radio y de televisión militantes que actúan en contra de las propuestas de la seguridad y la defensa necesarias en las sociedades modernas. En el esfuerzo también militan grupos sociales influyentes, de manera principal entre los considerados como *intelectuales* (11). Ante el trabajo eficiente de esos peculiares influyentes interesados hay que encontrar a los *influyentes creíbles* ca-

(10) DAHRENDORF, Ralf: *La libertad a prueba. Los intelectuales frente a la tentación totalitaria*, editorial Trotta, Madrid, 2009. Aunque ya es conocida vale repetir la idea: «Saber que luchamos por la libertad para forjar nuestra vida de acuerdo con nuestras propias ideas es mucho, pero no bastante. No es suficiente para darnos las firmes creencias necesarias para luchar contra un enemigo que usa la propaganda como una de sus armas principales, no sólo en sus formas más ruidosas sino también en las más sutiles», HAYEK, Friedrich August von: *Camino de servidumbre*, primera edición es de 1944, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

(11) BENDA, Julius: *La traición de los intelectuales*, primera edición en 1927, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2005. Domínguez Ortiz avisa de que hay que poner en su sitio a los que se autodenominan y son propuestos como *intelectuales* (a la *violeta* según los clasificó Cadalso en tiempos antiguos pero parecidos a los del presente). Esa calificación se realiza sin que a muchos de esos intelectuales se les conozca autoridad alguna sobre el conocimiento científico lo que no les impide ejercer semejante condición con tan pocos recursos

paces de reducir los pre-juicios y los prejuicios convirtiéndolos en juicios elaborados a partir de una sólida información contrastada. Como se ha demostrado, esos influyentes creíbles existen y se sabe dónde encontrarlos. No debe faltar voluntad de que presten su influencia a costa de tener que aceptar sus críticas ocasionales.

Al futuro de la OTAN se llegará con las ideas, las opiniones y los argumentos que los ciudadanos ya tienen en el presente. Por supuesto, en el trayecto se producirán cambios y adaptaciones que habrá que tener presente y controlarlos para reaccionar en el sentido adecuado. Quizás en el trayecto algunos se radicalicen y otros acepten las nuevas propuestas. Desde la OTAN se tendrá que prestar la atención debida si se quiere, tal como se sugiere en el plan de trabajo que los ciudadanos dejen de sentirse al margen de la tarea que se va a emprender. No se podrá pretender que estas materias pasen a ocupar una posición central en las preocupaciones del ciudadano del común. Además de ser una cuestión técnica de difícil comprensión y donde los ciudadanos no muestran un sentimiento de inseguridad frente a agresiones externas, se tendrá que tener presente que las inquietudes de esos mismos ciudadanos se centran en aspectos inmediatos, próximos y con una dimensión pragmática propia de su anónima vida cotidiana. Se puede aceptar el desconocimiento técnico de esos ciudadanos, pero no que se carezca de opinión para valorar las situaciones y los hechos que tienen que ver con su seguridad y la defensa de sus intereses.

Beneficiarios netos de la OTAN

Cuando en un sistema social se padecen importantes conmociones y se desconoce lo que puede y va a ocurrir, los individuos, los grupos sociales, las organizaciones y las instituciones que forman la estructura toman postura ante la incertidumbre. Al tiempo que se centran de manera exclusiva en todo aquello que siendo de utilidad inmediata pueden controlar las consecuencias, o con las que pueden mejorar su situación, terminan por desentenderse de lo que se considera poco importante, por trascendente que pueda ser. La complejidad puede ser una de las causas de la pérdida de interés aunque se considere su importancia. Vivir en el día y vivir al día es la forma de dejar a un lado la incertidumbre renunciando a un pasado en el que se encuentra el origen de la incomodidad del presente.

Postura coincidente con el escepticismo anterior se resume en la sentencia de la que parte Hannah Arendt para analizar la crisis que paraliza la sociedad moderna:

«Nuestra herencia no proviene de ningún testamento» (12).

El resultado de tan contundente argumento no es otro que la pérdida del sentido moderno de las palabras que describen conceptos clave de toda sociedad. Conceptos y palabras que no pueden faltar en una sociedad que pretende ser una sociedad avanzada: responsabilidad, valor, esfuerzo, gloria, excelencia, razón. Cito los que cita Hannah Arendt que son los que más se aproximan al objetivo de este capítulo. El análisis tiene un carácter práctico que pretende ser optimista, o por lo menos esperanzado que sea así. No se puede renunciar a la necesidad de recuperar el sistema de referencia fundamental con el que se debe vivir en el presente para encarar el futuro de manera coherente con el pasado.

En este apartado y en este momento hay que preguntarse y tratar de responder la pregunta sobre qué se opina sobre la seguridad y la defensa en los países de la Alianza. Partiendo de ese conocimiento puede ser posible estimar lo que quizás se opine en el futuro próximo. También hay que preguntar y responder sobre otras cuestiones que han creado el sistema de referencia donde la seguridad es una parte del todo. En este conocimiento debe quedar la idea de que el individuo, todos los individuos por el hecho de serlo no tienen en sí mismos una *sustancia política* que los caracteriza. Esa condición aparece cuando existe un espacio entre ellos, al formar grupos y al que se le dota de sentido político mediante la interacción y el uso de las instituciones políticas.

Son muchos los adjetivos con los que se califica el tiempo que toca vivir. La falta de acuerdo es una señal de su complejidad. Algunas calificaciones buscan la expresión literaria para hacer más llevadera la dificultad que encierra la situación que se quiere describir. En unos casos se utiliza la expresión de mundo desbocado, en otros, mundo de incertidumbres, tiempos de sombras, quiebra de la democracia, mundo inseguro, invierno de la democracia, o recomienzo de la Historia. El denominador común de todas las expresiones se resume como mundo complejo y peligroso al mismo tiempo. Esta situación no es nueva, en la Historia se han repetido situaciones parecidas. El Estado, las in-

(12) ARENDT, Hannah: *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, editorial Península, Barcelona, 1968.

stituciones vuelven a adquirir el papel central que les corresponde. El pacto y contrato social del individuo para garantizar su seguridad individual y como forma de reducir los conflictos colectivos muestra de nuevo toda su vigencia.

Los ciudadanos que pertenecen a los países que crearon la OTAN tienen el privilegio de poder reforzar el pacto inicial. Por un lado son ciudadanos de Estados sólidos y con una larga experiencia de éxitos, también se pueden señalar crisis y desigualdades. Los países que se han incorporado a la OTAN tras el final de la guerra fría tienen que consolidar la eficacia de sus instituciones y desarrollar una verdadera cultura cívica. Esos Estados recién llegados forman parte de la Unión Europea que pretende constituirse en algún momento en un nuevo Estado del que se desconoce la forma jurídica que llegará a tener. Así todos los ciudadanos comunitarios disponen de una doble cobertura de protección: la nacional y la comunitaria. La OTAN añade una tercera. Los *menos privilegiados*: Estados Unidos, Canadá, Noruega, Islandia y Turquía cuentan con dos, *nada más* (13).

En el caso de los países comunitarios de la OTAN que al tiempo pertenecen a la Unión Europea el *pacto* entre las dos Organizaciones sigue sin tener la solidez que pretendían alcanzar los fundadores de la integración europea. La Unión Europea tiene tras de sí una larga historia de países separados y de enfrentamientos. Eliminados los contenciones en unos casos y reducidos la totalidad, ahora se trata de recuperar el tiempo perdido por los años de hierro y de separación tras el telón de acero. En la historia europea no han faltado experiencias e intentos de integración. Se ha conseguido la integración económica, falta la integración política definitiva. En la historia de aproximaciones y alejamientos se han compartido culturas, religiones, instituciones, mercados pero sigue conseguirse una verdadera *sociedad civil europea*.

(13) Cuando se observa la intersección de conjuntos formados por las diferentes organizaciones internacionales, Naciones Unidas, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Consejo de Europa, OTAN, Unión Europea, se reconoce que la suma potencial de recursos podría crear y garantizar un escenario internacional de seguridad que tendría que estimular el desarrollo y la modernización de un número considerable de países. Ahora bien, cuando se mide la voluntad del esfuerzo que se está dispuesto a aportar al conjunto, o se consideran las fuertes desigualdades de sus estructuras políticas, sociales, económicas, se entienden los fracasos y la falta de acción decidida para resolver problemas o construir el futuro.

La Unión Europea dispone de una contundente administración comunitaria. Después de leer documentos, reglamentos y disposiciones se comprueba que no existen objetivos comunes entre sus muchos departamentos. La ausencia de la *esfera pública* también tiene que ver con la consecuencia de su rigidez administrativa. ¿Por su desconfianza?

La construcción de la sociedad civil exige mantener y defender un orden de libertad propio de sociedades avanzadas. Esa defensa en el orden multipolar exige desplazar la frontera de los valores que hay que defender más allá de las fronteras políticas propias. Puede que en algún momento la Unión Europea, o Naciones Unidas tengan capacidad y voluntad para realizar esa defensa. Por ahora ese futuro apenas se vislumbra y se puede considerar como objetivo todavía utópico que por eso mismo no se concreta ni en el tiempo, ni en el espacio. Reconociendo que no existe ninguna potencia que pueda y quiera asumir esa responsabilidad por sí misma la OTAN sigue siendo el único instrumento válido para cumplir esa función.

Garantizada la seguridad, las tareas no terminan. La OTAN es un instrumento, no el único que debe permitir ir más allá de manera que contribuya a la construcción y defensa de esa sociedad civil a la que no se puede renunciar. Para construir esa sociedad civil de la que la OTAN será el *brazo armado* que gestione la administración de la violencia legítima hay que superar cuatro obstáculos no pequeños (14). Debe crearse una *esfera pública europea* que vaya más allá de una burocracia poderosa donde la única razón de su capacidad de decisión es asegurarse su propia existencia. Otra exigencia es que los países comunitarios dejen de considerarse extraños entre sí y defiendan intereses propios, comunes dejando a un lado los intereses particulares.

Debe aumentar el interés por los asuntos comunitarios sin renunciar a los intereses nacionales, incluso los locales, ninguno de los tres son incompatibles. Deben sumarse para aumentar su fuerza. La libertad de movimientos y la desaparición de las fronteras políticas en la Unión Europea deben estimular el contacto entre el mayor número posible de los que piensan y aspiran al mismo objetivo. El ejercicio de la profesión militar de manera conjunta e integrada, participando en misiones fuera de su comunidad es una de las formas donde se crea el sentimiento de

(14) PÉREZ DÍAZ, Víctor: «¿Qué Europa política queremos?», *ASP Research Paper*, 52(a)/2004, disponible en: www.asp-research.com/

pertenencia a una institución política sin definir todavía. No es el único recurso para llegar al objetivo. La movilidad de trabajadores y estudiantes, la de los ciudadanos que cambian de residencia por razones de turismo o culturales, disponer de una misma moneda, flexibilizar el paso de las fronteras son otras tantas maneras de conseguirlo. De forma quizás no prevista las misiones de Naciones Unidas, de la OTAN o de la Unión Europea están creando el espíritu cosmopolita que tanta falta hace.

Los otros objetivos que habrá que alcanzar son la adecuación de los derechos y deberes, de la *virtud cívica* que sea garante del orden, la libertad y la confianza de la mayoría. Del progreso en definitiva. La vida en común caracterizada por lo señalado hará que las diferencias que existen se acorten. No cabe esperar que se alcance la igualdad, objetivo imposible, pero sí que las oportunidades sean las mismas para todos, objetivo realizable.

Este recorrido que aparentemente se aleja el objetivo concreto de medir qué se piensa sobre la OTAN tiene el sentido de considerar a la Alianza como el garante de la modernización mediante la libertad y la seguridad para que sean otros los que subsanen las carencias. Asegurada la libertad y la seguridad será posible que un número cada vez mayor de ciudadanos sean conscientes de que viven en una *comunidad no de conversación, sino de vida*. Llevar esa seguridad más allá permitirá que el número de beneficiarios netos aumente y la comunidad global sea cada vez más consistente.

Los datos de las encuestas permiten cuantificar algunos aspectos señalados. La conclusión principal es que todavía lo que falta por recorrer es mucho. Debe hacerse un esfuerzo pedagógico para explicar las razones por las se demuestre que la existencia de la OTAN sigue siendo imprescindible en el escenario de incertidumbre; qué aporta en el presente y qué seguirá aportando en el futuro. La fuerza que puede llegar a imponer en su momento se justifica ya no por intereses de grupos o ideologías. Las acciones responden a un mandato legal y legítimo que exige su actuación ya que ninguna otra organización puede llevarlas a cabo. No es fácil, pero se entiende de esta manera que se reconozca que:

«A mi modo de ver la guerra jamás está justificada desde el vista moral. Pero hay épocas en las que es necesario hacer lo que es moralmente dudoso por el bien de las estructuras que permiten el

triumfo de nuestros valores, etc. lo que sea que se haga tiene que estar fundamentado en el deseo de crear un mundo de reglas que pueden valer para toda la humanidad» (15).

La exigencia no es nueva, también se la planteó Bertrand Russell cuando reconoció de manera pública la necesidad de intervenir en la Segunda Guerra Mundial renunciando a su compromiso activo de objeción a cualquier tipo de participación militar. Es coherente, pero también no es fácil explicarlo.

El cambio de la OTAN coincide con un proceso de cambio que se produce en el sistema de los valores sociales, económicos y políticos. Tener en cuenta estos cambios y hacer algunos comentarios al respecto puede interpretarse como alejamiento del objetivo central del capítulo. Se puede aceptar la interpretación aunque no debe olvidarse que los cambios señalados muestran la «decreciente efectividad y aceptabilidad de la autoridad jerárquica y centralizada» (16). Los cambios terminan por afectar a la OTAN, a la parte en la que se pretende darla a conocer y que sea aceptada por la opinión pública. Podría considerarse asunto periférico, lo es ante la centralidad del objetivo de definir el nuevo Concepto Estratégico, pero es central en el sentido señalado de aproximación a los ciudadanos. Si se vuelve a las citas con las se inician estas páginas se comprueba la oportunidad de dar un rodeo.

Una sociedad estable, condición imprescindible para seguir avanzando en y hacia la modernización debe mantener los diferentes principios de autoridad integrados entre sí (17). Los cambios posmodernos suponen el alejamiento valorativo en términos positivos y de reconocimiento de las

(15) Intervención de Ralf Dahrendorf en la Cámara de los Lores (26 de febrero de 2003), con motivo del debate de la intervención del Reino Unido en la guerra de Irak apoyando la decisión que había tomado el Gobierno.

(16) Conclusiones elaboradas a partir de la encuesta mundial de valores. INGLEHART, Ronald: *Modernización y posmodernización: El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 1998. INGLEHART, Ronald y WELZEL, Christian: *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, CIS, Madrid, 2006.

(17) El progreso, la modernización, la democratización de una sociedad son objetivos inalcanzables pues se alejan conforme se van consiguiendo valores superiores. En la democracia y en la modernización no existen metas finales: existen caminos, trayectorias donde es posible que aparezcan crisis coyunturales. Una vez alcanzados unos objetivos se descubren y proponen otros nuevos que estimulan la acción colectiva con el fin de conseguirlos. Es la razón que mueve el progreso.

manifestaciones del poder y de las autoridades tradicionales. El declive termina afectando de la misma manera a las instituciones jerárquicas, las militares no son las únicas, así como el apoyo y reconocimiento que les presta la opinión pública. No se trata de la aparición de actitudes y comportamientos beligerantes, se dan algunos casos, como surgir actitudes de ignorancia y desinterés.

En el escenario posmoderno se impone lo individual a lo comunitario. El interés de la seguridad colectiva retrocede por el avance que supone la preocupación por todo lo que el individuo posmoderno considera como seguridad de lo propio e inmediato. Aumenta la demanda de nuevas conquistas de libertad del individuo y el dominio de las emociones y derechos dejando a un lado el reconocimiento de la autoridad, del esfuerzo y de los deberes para hacerse acreedores de los beneficios colectivos. El tránsito de lo uno hacia lo otro se realiza sin que se explique de manera convincente que los límites entre los dos conceptos de la seguridad son cada vez más imperceptibles. Las *agendas políticas* tampoco terminan de asumir esta interdependencia. Desde la política *declamativa*, no tanto *declarativa* se muestra interés por los grandes problemas de la inseguridad, los más visibles en los medios de comunicación; en la vida cotidiana preocupa lo menudo sin que se les diga a los que piensan así que lo pequeño es parte del todo y que esa totalidad termina por dividirse en apartados reducidos. Reducir la inseguridad de lo pequeño exige actuar sobre las manifestaciones de inseguridad que, de forma paradójica se hacen *invisibles, incluso legales* pues se aprovechan las facilidades que otorgan las sociedades modernas.

El eclecticismo es una característica que domina el sistema de valores de las sociedades desarrolladas, modernas y avanzadas. Lo son en mayor o menor medida todas las sociedades que forman la Alianza. Esta situación comprensiva, que a su vez puede resultar permisiva, cuestiona de manera genérica la seguridad para señalar dónde está lo verdadero y dónde lo falso. En estas sociedades se termina por abandonar el sistema de referencia tradicional donde todo ocupaba un lugar y donde todo tenía una importancia que no se cuestionaba nada más que por unos pocos. En las sociedades modernas esta seguridad desaparece y todo debe ser cuestionado, desde lo más elemental, hasta lo que resulta central. Surgen las dudas y son pocos los que se atreven a afirmar de manera rotunda qué es lo que está bien y qué es lo que está mal. Ante semejantes dudas que permanecen sin que nadie las ponga en orden surge

la solución de que todo vale. Permisividad y eclecticismo, intransigencia y rigidez llegan a coexistir en el mismo espacio y en el mismo tiempo lo que termina creando confusión. Va de suyo que los temas que tratan de la seguridad no quedan al margen de las ambivalencias que se producen en los tiempos actuales de incertidumbre.

La flexibilidad y la confianza suponen asumir riesgos que resultan inevitables en una sociedad moderna, compleja, pero también supone mostrar disposición favorable y altruista para ayudar a los demás. Los *otros* son considerados como *iguales* que no pueden abandonarse a su mala suerte cuando aparecen los contratiempos. Con datos de opinión de encuestas europeas (eurobarómetros) se observa la relación entre estas actitudes y cómo se reparten de forma desigual en la Unión Europea (18). De esta manera se entienden otras opiniones y la disparidad de opiniones que se presentarán más adelante sobre aspectos concretos de la seguridad y la defensa que tienen que ver con la disposición a aceptar esfuerzos en apoyo a *los otros*, cuadro 1.

Cuadro 1.– *Disposición a colaborar y actitud confiada ante los demás que muestran los ciudadanos europeos según su grado de rigidez.*

| Disposición a colaborar | Muy rígidos | Bastante rígido | Bastante permisivo | Muy permisivo | Total |
|--------------------------------|--------------------|------------------------|---------------------------|----------------------|------------------|
| Excelente | 21 | 18 | 27 | 34 | 100% (20.616) |
| Buena | 29 | 27 | 27 | 17 | |
| Suficiente | 36 | 24 | 22 | 16 | |
| Escasa | 42 | 22 | 19 | 18 | |
| Confianza en los demás | Muy rígidos | Bastante rígido | Bastante permisivo | Muy permisivo | Total |
| Poca | 23 | 32 | 26 | 19 | 100% (20.616) |
| Alguna | 25 | 24 | 24 | 26 | |
| Bastante | 25 | 18 | 24 | 34 | |
| Mucha | 26 | 16 | 29 | 30 | |

(18) Datos obtenidos del análisis de las bases de datos de los eurobarómetros. El análisis de tendencia muestra que los cambios son mínimos ya que tienen que ver con actitudes, y éstas son lentas en sus cambios. En este caso se utiliza la última base disponible, la que corresponde al eurobarómetro del otoño de 2008. Las cifras absolutas de estas encuestas, así como los informes a partir de datos globales, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/

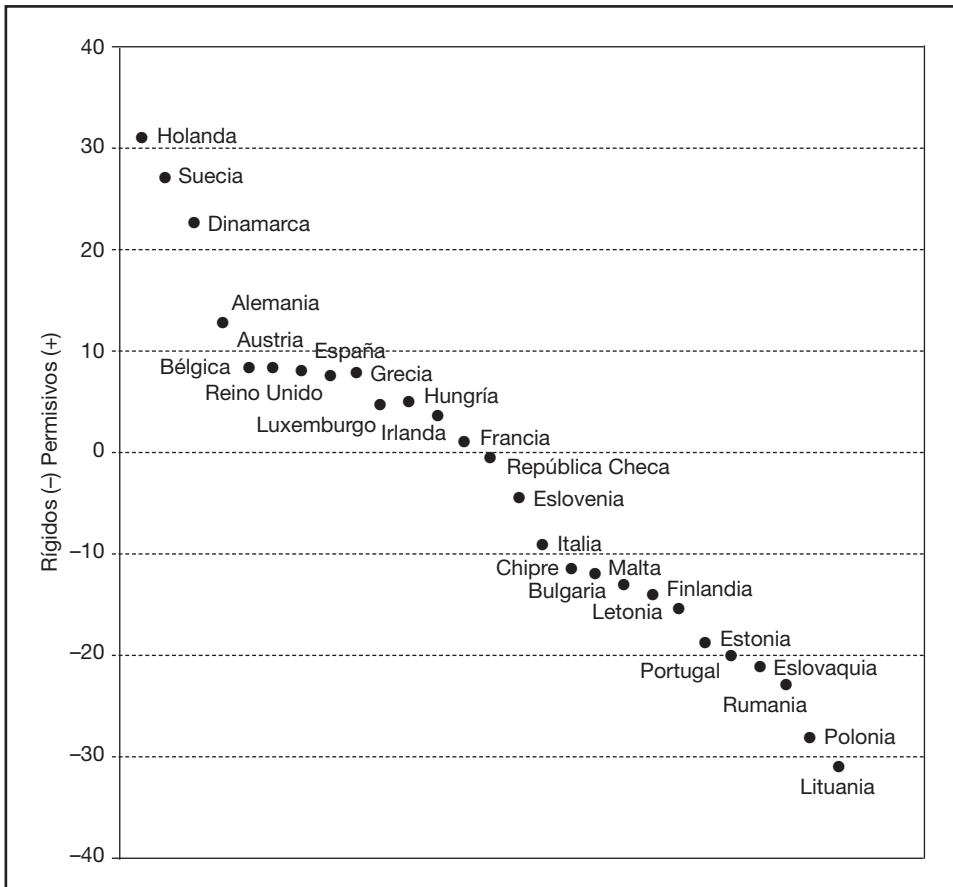


Figura 1.- Distribución del índice de tolerancia en la Unión Europea, año 2008.

y desarrollada, todavía más en una sociedad abierta. La tolerancia es la razón que caracteriza a las sociedades modernas pero manteniendo la vigencia y el reconocimiento de una estructura sólida de los valores considerados fundamentales, figura 1.

La seguridad es un bien escaso y como tal es un bien intangible que tiene una gran valoración social. Es una ley de *economía social*. La seguridad siempre será escasa y su demanda nunca se verá satisfecha del todo. Como ocurre con la energía, no se alcanza la seguridad total, se van transformando los rasgos que caracterizan la seguridad y la inseguridad en cada momento, o en cada nivel de complejidad de la sociedad. Desaparecidos las amenazas externas aparecen otros problemas y riesgos

ante los que hay que protegerse. De la misma manera que una vez que se ha alcanzado un nivel de bienestar no se estará dispuesto a perderlo, garantizada un tipo de seguridad se demanda otra. La confianza que da la seguridad colectiva ante las amenazas externas es la garantía que refuerza la confianza en las capacidades propias. Este argumento es el que se deberá utilizar en la labor pedagógica que tendrá que emprender la nueva OTAN si quiere dejar de ser una organización extraña para los que se benefician de su presencia y de sus acciones.

Los temores de las sociedades modernas ya no proceden de las agresiones que puedan llegar del exterior, proceden del interior: el terrorismo y la desestabilización de la sociedad provocada por diversa razones (19). Se teme que las organizaciones encargadas de garantizar la seguridad y de reducir la inseguridad no sean capaces de resolver los problemas que puedan surgir. Aceptando los datos de opinión, antiguos ya, los ciudadanos europeos y de una forma genérica se sienten seguros. La seguridad responde a una situación objetiva, aunque también como percepción subjetiva. Los hechos y las realidades concretas se valoran e interpretan en términos subjetivos que terminan transformándose en objetivos. De acuerdo con los datos la percepción subjetiva de los ciudadanos comunitarios respecto a su seguridad interior es positiva, figura 2, p. 212

La opinión de los expertos y analistas, en su condición de ciudadanos no difieren del resto de conciudadanos en cuanto a la percepción y valoración de los riesgos y problemas a los que tienen que hacer frente en su vida cotidiana. Su conocimiento especializado les permite valorar otras circunstancias donde perciben otros riesgos y amenazas. La Unión Europea preguntó a estos expertos sobre la probabilidad de la existencia de otras amenazas que podrían aparecer en el futuro inmediato. El resultado se indica a continuación. El listado de riesgos y amenazas se presenta en orden decreciente según la probabilidad asignada por los analistas a cada una de las situaciones previstas, cuadro 2, p. 212

(19) La fortaleza y el riesgo de la sociedad moderna tienen el mismo origen. La sociedad moderna es una sociedad abierta que garantiza la libertad y los derechos de todos. Es la razón que muestra su fortaleza. La apertura y la confianza garantista también es la que produce su debilidad que es aprovechada por terroristas y delincuentes que de esta manera pueden pasar desapercibidos sin que nadie les moleste en sus conductas anónimas, mientras preparan sus acciones violentas. Hay que aceptar la paradoja, otra más, de las sociedades modernas. Paradoja que no se quiere perder pues de lo contrario se pasaría a un escenario policíaco, o inoperante pues se tendría que *trabajar a reglamento* lo que supondría su paralización.

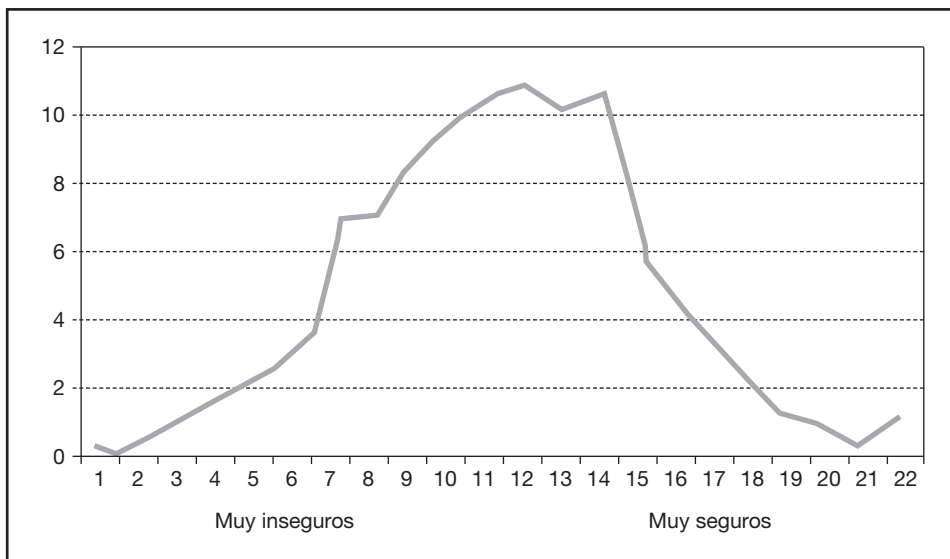


Figura 2.– Sentimiento de inseguridad, año 2006.

Todo lo anterior son percepciones de ciudadanos de países europeos integrados en la OTAN. Conviene añadir algunas consideraciones del otro lado de la frontera de la Alianza. Aunque el mundo bipolar de la guerra fría forma parte de la Historia, Rusia, como nación que pretende recuperar su lugar en las relaciones internacionales considera el mundo occidental como lugar natural de referencia, tanto para apoyarse en él, como para tener temor de él. Resulta difícil explicar la cultura, la ciencia,

Cuadro 2.– Situaciones probables de riesgos y amenazas para la Unión Europea.

Crecimiento progresivo del fundamentalismo religioso.
 Desarrollo de nuevos países con capacidad nuclear.
 Aparición de movimientos nacionalistas violentos fuera de las fronteras de la Unión Europea.
 Inmigración masiva procedente de terceros países.
 Aumento de los conflictos territoriales y étnicos dentro de la Unión Europea.
 Accidente nuclear en alguno de los países comunitarios.
 Desarrollo de China como potencia mundial.
 Aparición de movimientos nacionalistas extremos en el seno de la Unión Europea.
 Fuerte desarrollo económico de Japón.
 Fuerte desarrollo económico de Estados Unidos de Norteamérica.
 Descontrol de la capacidad militar de países ex soviéticos.

la historia europea sin contar con Rusia y sus gobernantes lo saben. La parte fundamental del mercado económico de Rusia es Europa, y Europa depende de Rusia en materias primas estratégicas como son las energéticas. Sus ejes de influencia pretende diversificarlos pues aspira a recuperar su condición de potencia mundial que tuvo que abandonar al destruirse el muro de Berlín. La aproximación al mundo occidental se realiza con la misma precaución y semejante desconfianza como la que se mantuvo en la época de los zares y la que siguió durante los años de acero y *socialismo real*. Los *genes históricos* siguen actuando y determinando el presente de los pueblos, figura 3.

Con los datos provisionales de la investigación realizada por *Transatlantic Trends* de 2009 (20) se puede tener una primera aproximación a cómo se percibe el *estado de inseguridad en el mundo* en estos momentos y desde las dos orillas de la OTAN. Se concretarán las opiniones con otros datos que demuestran diferencias significativas entre los miembros de la Alianza, cuadro 3, p. 214.

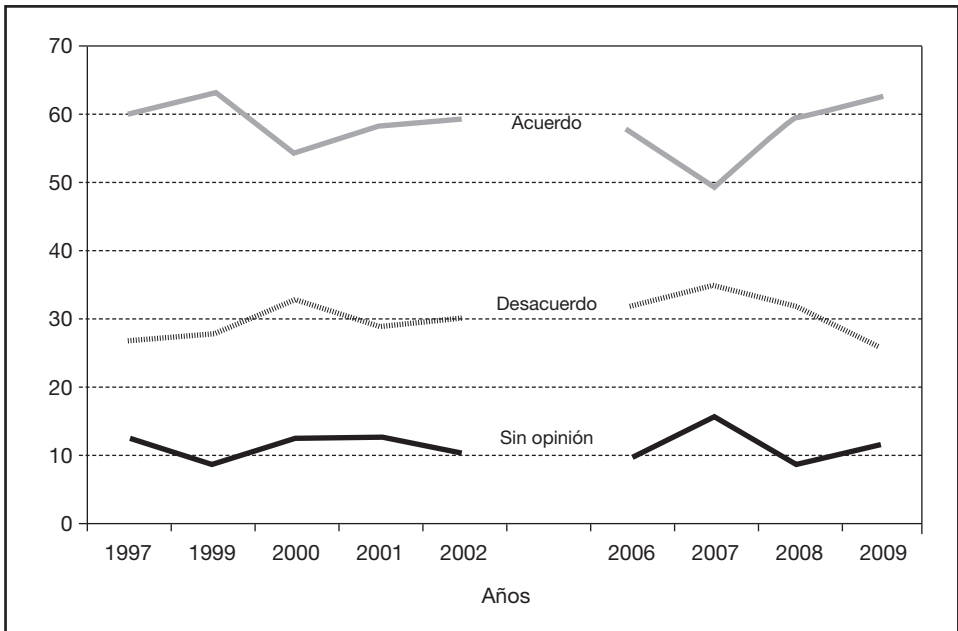


Figura 3.– Recuperación de la población rusa de la amenaza de los países OTAN.

(20) Algunos resultados del Informe de 2009, así como los informes previos, disponible, en: www.transatlantictrends.org/trends/

Cuadro 3.— Percepción de la población rusa sobre la posibilidad de una amenaza militar procedente de otros países.

| Conceptos | Años | | | | | | | | |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Acuerdo | 48 | 42 | 47 | 37 | 44 | 40 | 49 | 52 | 50 |
| Descuerdo | 45 | 42 | 45 | 55 | 44 | 51 | 43 | 38 | 41 |
| Sin opinión | 8 | 16 | 8 | 7 | 11 | 9 | 8 | 10 | 9 |

Fuente: Levada Center, disponible en: www.levada.ru/eng/

El cambio en la Presidencia de Estados Unidos ha sido valorado de manera significativa hasta el extremo de considerar que con el presidente Obama se abren nuevas y positivas posibilidades en las relaciones internacionales. Se destaca el apoyo y confianza mayoritaria de los socios europeos (entre el 60% y el 80%), mayor en los países de la vieja Europa y algo menor en los países recién llegados a las instituciones europeas, entre ellas a la OTAN.

Estos países que hace poco abandonaron el control férreo de la antigua Unión Soviética reclaman una seguridad creíble que no perciben en la orientación del nuevo Gobierno norteamericano. Las expectativas facilitan un escenario donde se facilitan las relaciones bilaterales al reducirse las reticencias y los distanciamientos que se habían acumulado con gobiernos anteriores.

El lado positivo de una relación siempre se acompaña de un riesgo: no se cumpla lo que se espera de ella. El riesgo crece al aumentar las expectativas. El riesgo es mayor si las circunstancias coyunturales no son las apropiadas para que se pueda cumplir con lo que se espera. El escepticismo es mayor entre los entrevistados de los países de la Europa Central. Reclaman más seguridad. Desconfían del escenario de intenciones proclamadas por el presidente Barack Obama. Se considera que el nuevo presidente no tiene un soporte sólido apoyado en los argumentos que da gestionar el *poder duro*.

Estiman que el escenario internacional no es momento apropiado para imponer el *poder blando*. La OTAN les sigue pareciendo que desempeña un papel esencial, es resulta creíble. Señalan que su capacidad de disuasión debe estar acompañada con una colaboración más estrecha en las relaciones transatlánticas de manera especial en la actividad económica, el refuerzo de las relaciones diplomáticas y el peso de

las actividades intelectuales. El poder duro debe apoyarse en el blando; el blando puede crecer porque tiene el respaldo del poder duro.

Afganistán se valora con términos de incertidumbre debido a la incógnita que se prevé tanto en el presente, como en su futuro inmediato. El pesimismo va creciendo en la opinión pública conforme pasa el tiempo, más en Europa que en Estados Unidos. El cambio en la tendencia de la opinión pública es importante pues avisa de un cambio futuro en los comportamientos. No se pueden olvidar experiencias recientes en este mismo sentido donde la opinión pública anunciaba lo que iba a ocurrir después.

La opinión pública puede terminar obligando la retirada de la zona de operaciones. Es un nuevo aviso de que debe comenzarse a dar explicaciones convincentes, argumentos claros que lleguen a la mayoría de la población. Es necesario que cuanto antes se den razones por las que hay que seguir manteniendo el esfuerzo. No será suficiente iniciar costosas campañas de publicidad. También habrá que asumir la posibilidad de bajas en la *retaguardia* y en los medios de comunicación.

En Estados Unidos comienza a percibirse una opinión dividida de acuerdo con la identificación con el partido político al que se vota. Dos de cada cinco demócratas y ciudadanos independientes quieren reducir la presencia de sus soldados en Afganistán; en el lado republicano la proporción es uno de cada cinco entrevistados. Se percibe el riesgo seguro de que las cuestiones de la seguridad termine siendo materia de partido y de electores.

Desde Europa se contesta a esa pregunta que se está dispuesto mantener, incluso a aumentar las ayudas siempre que sean de carácter civil. Se rechaza el riesgo. El paso del tiempo, aunque todavía es corto para percibir con claridad las tendencias mantiene las diferencias entre las opiniones de los dos lados de la OTAN. La división afecta a la solidaridad que debe existir en la Alianza en estas materias, cuadro 4.

Cuadro 4.– *Opinión de los entrevistados en la Unión Europea y en Estados Unidos sobre las acciones que se deben desarrollar en Afganistán.*

| Conceptos | Unión Europea | Estados Unidos |
|--|---------------|----------------|
| Apoyar la reconstrucción económica del país | 79 | 73 |
| Formar a la Policía y a las Fuerzas Armadas afganas | 68 | 76 |
| Llevar a cabo acciones de combate contra los talibanes | 43 | 76 |

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

La OTAN está formada por países con historias, tradiciones, recursos e intereses diferentes, la mayoría integrados en la Unión Europea. Entre todos esos países se pueden encontrar elementos comunes pero como se demuestra una y otra vez la Unión Europea no termina de dotarse de una identidad de seguridad y de defensa, así como de política exterior común. Puede que la necesidad sea tanta que todo lo que no suponga un avance en este sentido de convergencia se terminará interpretando como fracaso. No está de más volver a recordar las palabras de Robert Schuman cuando comenzó a plantearse la necesidad de hacer todo lo posible para unir las naciones europeas que acababan de sobrevivir a la mayor catástrofe que pocos habían podido imaginar. La necesidad del acuerdo era mayor pues la barbarie se desencadenó entre naciones que habían alcanzado las mayores cotas del conocimiento científico, y donde se habían desarrollado las mayores sensibilidades en las diferentes formas artísticas. A pesar de todos los avances culturales y científicos la locura se impuso a la razón. Concluido el desastre se decidió que no se podía tolerar un tercer intento de destrucción pues con seguridad habría sido el definitivo. Robert Schuman, el *padre de Europa* (21), se dispuso a encontrar:

«El sistema en el que no comprometiéramos solamente nuestras palabras, sino nuestros intereses, etc. Europa no se hará de repente, ni en una construcción de conjunto: se hará por medio de realizaciones concretas, creando antes una solidaridad de hecho, etc.» (22).

Las relaciones entre los países miembros de la OTAN, más allá de las que son consecuencia de la actividad administrativa que se lleva a cabo en la Alianza son excéntricas. En la parte que interesa aquí. La percepción y la valoración del riesgo son diferentes. No lo es menos la disposición al esfuerzo que se está dispuesto a realizar. Las respuestas a estas preguntas dependen del lugar de donde proceda la opinión de los entrevistados. Se confirma así, una vez más lo que se ha dicho sobre la desigual manifestación de la actitud que muestra tanto la población europea, como la norteamericana, cuadro 5.

La excentricidad no es casual. Tampoco es una opinión peculiar respecto de lo que se trata. Se reafirma con otras opiniones tal como quedan representadas de forma gráfica. La opinión que manifiestan los entre-

(21) El título se lo concedió el Parlamento Europeo a Robert Schuman por unanimidad, en el año 1960 cuando dejó de presidirlo.

(22) SCHUMAN, Robert: *Pour l'Europe*, Nagel, Genève, 1963. Es de interés la consulta del análisis biográfico de persona tan principal realizado por LEJEUNE, René: *Robert Schuman. Padre de Europa (1866-1963)*, Ediciones Palabra, Madrid, 2000.

Cuadro 5.– *Papel de la Unión Europea y de Estados Unidos en las relaciones internacionales según la opinión de europeos y norteamericanos.*

| Conceptos | Unión Europea | Estados Unidos |
|--|---------------|----------------|
| Lo deseable es que sea la Unión Europea ejerza un fuerte liderazgo | 69 | 67 |
| Lo deseable es que sean Estados Unidos los que ejerzan un fuerte liderazgo | 33 | 80 |

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

El resultado es coherente de acuerdo con la posición que se mantiene al describir el papel que se desea para la Unión Europea frente a Estados Unidos. La coherencia puede no suponer racionalidad en la decisión en un sentido estricto. Las diferencias son significativas en las respuestas de los ciudadanos de los países consultados, figuras 4 y 5, p. 218

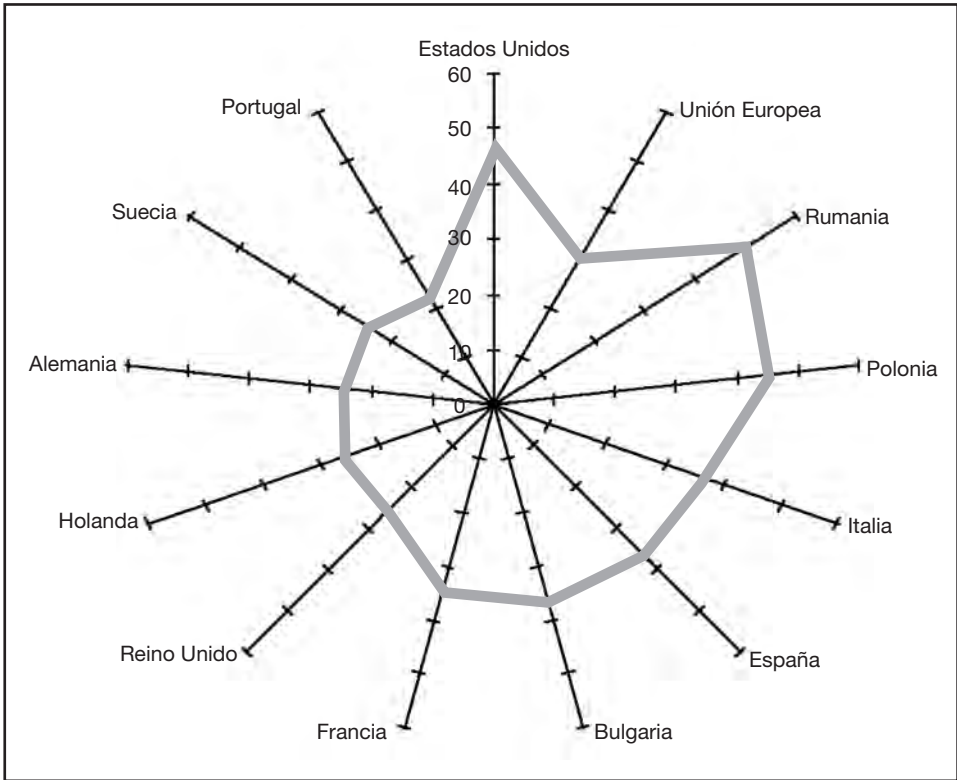


Figura 4.– *Las relaciones en materias de política exterior y de seguridad entre Estados Unidos y la Unión Europea deben reforzarse.*

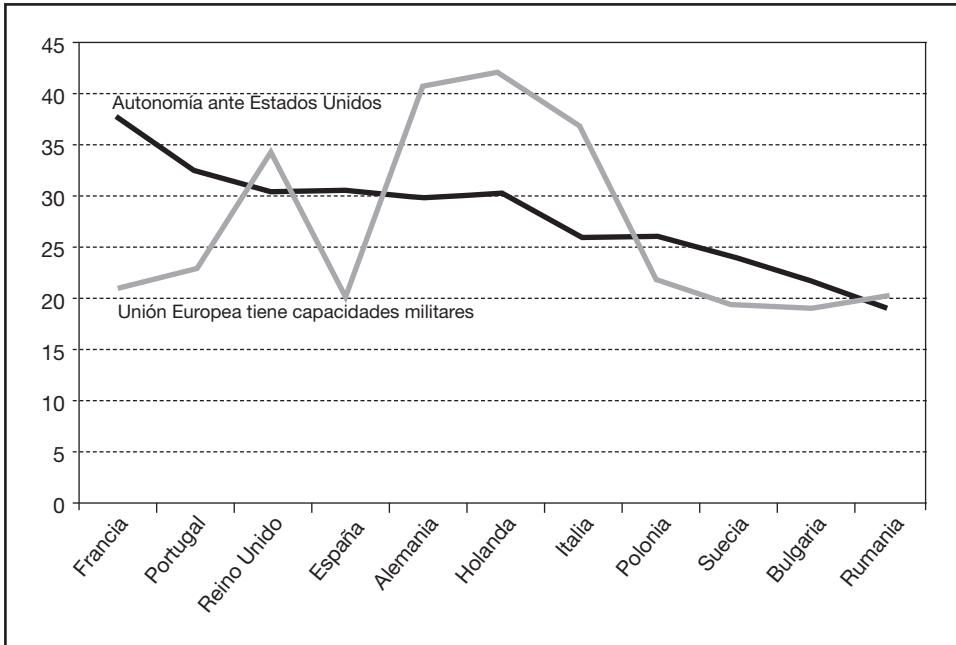


Figura 5.– La Unión Europea debe ser autónoma frente a Estados Unidos al tiempo que se considera que ésta tiene capacidades militares suficientes para desempeñar ese papel.

Contar con las capacidades necesarias y suficientes para asegurar la independencia militar ante Estados Unidos supone realizar las inversiones adecuadas, importantes pues se parte de inversiones reducidas y con estructuras de gastos poco adecuados a las exigencias que se propone sobre el papel. Los resultados de las encuestas muestran de nuevo que las pretensiones no se traducen en una opinión favorable para asegurar la posición deseada. Son opiniones ante un cuestionario donde el coste de opinar en el sentido de aumentar el esfuerzo es mínimo, cuadros 6 y 7.

Cuadro 6.– Percepción de los entrevistados de la Unión Europea y de Estados Unidos de los gastos dedicados a la defensa.

| Conceptos | Unión Europea | Estados Unidos |
|-------------|---------------|----------------|
| Demasiados | 24 | 36 |
| Suficientes | 38 | 32 |
| Escasos | 28 | 26 |
| No sabe | 10 | 6 |

Fuente: Transatlantic Trends, datos de 2007.

Cuadro 7.— Percepción de los entrevistados de la Unión Europea y de Estados Unidos de su país de los gastos que se aportan a la OTAN.

| Conceptos | Unión Europea | Estados Unidos |
|-------------|---------------|----------------|
| Demasiados | 23 | 32 |
| Suficientes | 31 | 35 |
| Escasos | 11 | 17 |
| No sabe | 35 | 16 |

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

Las respuestas de los europeos son excéntricas si se relacionan con el interés de mantener la autonomía frente a Estados Unidos. Aspirar a que la Unión Europea pueda mantener una política de seguridad y defensa independiente de Estados Unidos exigiría realizar un esfuerzo económico que, además de no aceptarse por la opinión pública pues los gastos e inversiones deseadas nada tienen que ver con los gastos en seguridad y defensa. Ya se ha dicho que la propuesta resultaría prácticamente imposible dada la estructura del gasto público europeo, los ciudadanos europeos muestran una tendencia clara de que no están dispuestos a recortar las políticas de bienestar. También se debería recuperar que el viejo dilema clásico de *cañones o mantequilla* se plantea en términos de suma cero que ya nada tienen que ver con las propuestas de suma positiva donde lo uno apoya lo otro.

Los datos son coherentes, en principio, cuando se relacionan con opiniones que muestran otra forma diferente de valorar las relaciones internacionales por parte de europeos y norteamericanos. El poder, según las respuestas europeas se resume en forma de poder blando, mientras que los norteamericanos siguen considerando la fortaleza del poder, esto es el poder duro. La dicotomía también debe ser planteada de nuevo. El poder siempre es y ha sido el mismo: capacidad para imponer a otro la voluntad de uno, o para evitar que el otro reduzca un daño considerado insoportable. Cambia la forma de ejercer ese poder. En unas épocas era con cañones, en otros con el prestigio de las universidades y los departamentos de investigación, también con la acumulación de la deuda del país contrincante, o con fondos de inversión del país *enemigo*. El poder duro y el poder blando son *la misma cosa*, el uno refuerzo al otro.

Con datos y de manera gráfica se refuerza la opinión disonante entre los dos tipos de socios con los que cuenta la OTAN. Los entrevistados en

Cuadro 8.— *En las relaciones internacionales el poder económico es más importante que el poder militar.*

| Conceptos | Unión Europea | Estados Unidos |
|---------------|---------------|----------------|
| De acuerdo | 83 | 75 |
| En desacuerdo | 12 | 23 |
| Sin opinión | 5 | 5 |

Fuente: *Transatlantic Trends*, datos de 2007.

el Reino Unido marcan distancias con el resto de socios comunitarios cuando la pregunta es directa y contundente tal como se refleja en la tendencia del cuadro 8.

Datos europeos recientes insisten en la misma idea. Al comprobar las opciones que se plantearon desde el departamento de investigación de la Unión Europea se refuerza la excentricidad comentada. Se piensa, de acuerdo con el enunciado de las respuestas a las preguntas del cuestionario que la influencia política en las relaciones internacionales de un país, o de la propia Unión Europea puede estar desligada de su capacidad económica, militar o cultural. Los redactores de la investigación suponen que son variables independientes las unas de las otras. Es la suma de todas ellas la que otorga la condición de país influyente, o de potencia emergente en el caso de la Unión Europea. Los europeos son escépticos y excéntricos. Por un lado afirman que la Unión Europea no reúne las características que debería tener para ser considerada como organización política influyente en las actuales relaciones internacionales. Son excéntricos porque desearían que lo fuera pero no están dispuestos a realizar los esfuerzos para conseguirlo (23).

Un análisis detallado y riguroso de cómo se argumenta este principio de suma de esfuerzos y cómo evoluciona a lo largo de los años se realiza en los informes elaborados por el World Economic Forum. Para el grupo de investigadores de este foro la *influencia, el poder* de un país se mide con

(23) Recuérdese que en este tipo de preguntas y respuestas no se trata de medir la certeza y la opinión afinada de los entrevistados. Se miden percepciones, *imaginarios*, que pueden ser erróneas, o no ciertas del todo. Esta percepción termina por condicionar las conductas y opiniones de los que piensan de esta manera. En este caso se trata de la desconfianza ante la importancia de la Unión Europea como tal. Los ciudadanos europeos siguen teniendo como referencia en las relaciones internacionales al país de cada uno.

el concepto nuevo de *competitividad*. El concepto va más allá de la dimensión económica y productiva. Incluye un amplio listado de variables económicas, técnicas, de enseñanza y formación, de calidad de las instituciones, complejidad de la vida social, confianza (24), cuadro 9.

Otro de los riesgos que se percibe en el escenario inmediato de los entrevistados se localiza en Irán y en el riesgo que puede suponer que llegue a tener acceso al armamento nuclear. Las diferencias entre los miembros de la Alianza aparecen de nuevo. No hay un acuerdo para proponer una acción conjunta. Europeos y norteamericanos estiman como recurso apropiado el uso de la presión diplomática. La diferencia aparece al considerar el uso de la fuerza como último recurso. Los europeos la rechazan de manera contundente, mientras que los norteamericanos la aceptan (47%) como situación extrema no deseada en cualquier caso, pero que se estaría dispuesto a apoyar esta medida extrema si se fracasa en la negociación. El uso de la fuerza se rechaza de manera contundente y desigual entre los entrevistados, incluso cuando se plantea la situación hipotética de que no quede otro remedio y como último recurso para imponer una situación justa, figura 6, p. 222.

La crisis económica ha producido un riesgo colateral para los países desarrollados. El objetivo de cerrar las economías nacionales, la pretendida búsqueda de la solución de los problemas de cada uno de manera aislada se valora como nuevo riesgo pues se dice que en el mundo global la autarquía no supone una alternativa real. Nunca solucionó nada

Cuadro 9.– Aspectos que caracteriza el poder y la influencia de un país o de la Unión Europea en las relaciones internacionales.

| Conceptos | País comunitario | Unión Europea |
|---------------------|------------------|---------------|
| Poder económico | 80 | 70 |
| Influencia política | 60 | 66 |
| Capacidad militar | 30 | 16 |
| Influencia cultural | 14 | 21 |
| Otras razones | 1 | 1 |
| No contesta | 7 | 12 |

Fuente: Eurostat. *Eurobarómetro 71*, julio de 2009. Posibilidad de varias respuestas. Los porcentajes suman más del 100%

(24) World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, consultado en: <http://gcr.weforum.org/gcr09/>

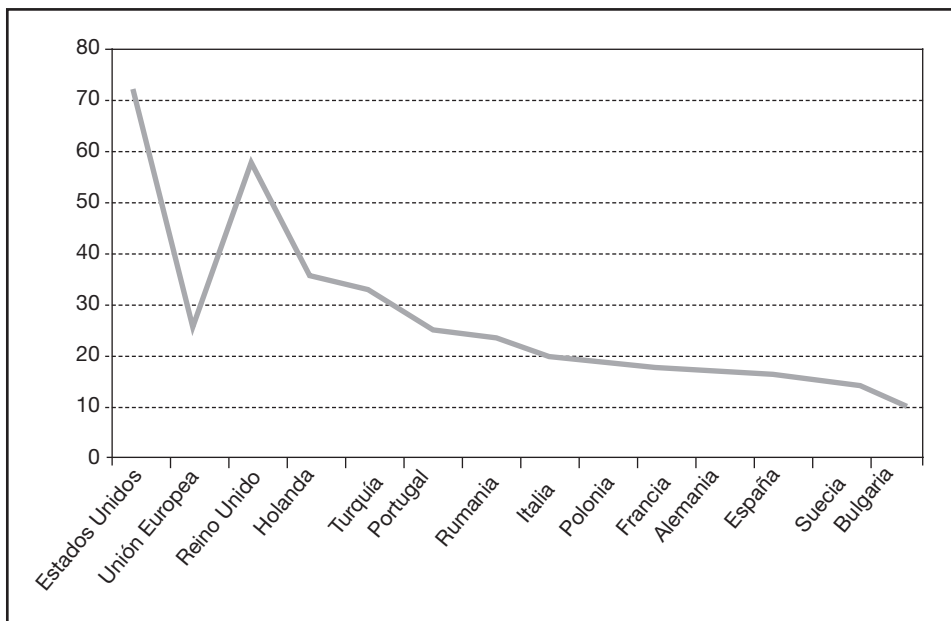


Figura 6.— *En algunas circunstancias el uso de la fuerza es el último recurso, se puede y se debe utilizar para imponer la justicia.*

y sí agravó todos los problemas. El efecto del cierre económico añadirá, según esta opinión problemas para los países subdesarrollados y para las economías emergentes de las zonas pobres. En unos casos dejarán de exportar a las economías desarrolladas y en otros viendo reducidas las ayudas al desarrollo que podrían recibir de organismos internacionales y de los acuerdos bilaterales. Podrá aumentar la inestabilidad interna de estos países añadiendo focos de tensión en regiones que comenzaban a estabilizarse.

Otro escenario de riesgo que destacan los entrevistados es el que puede que se puede producir por una acción beligerante de Rusia frente a Georgia, otra vez, o ante Ucrania. Cerca del 70% de los ciudadanos europeos, que son ciudadanos de países que pertenecen a la OTAN, considera necesario hacer todo lo posible para ayudar a estas dos *democracias emergentes* de forma que se garantice su estabilidad frente a las amenazas rusas. En esta situación las diferencias con Estados Unidos no son tan significativas (66%).

La Unión Europea es un espacio político privilegiado donde domina el bienestar social y el desarrollo económico más allá de problemas par-

ticulares y coyunturales. Lamentablemente en su interior se siguen manteniendo zonas de tensión y violencia localizadas en regiones concretas donde sigue estando presente la sinrazón que entorpece la normalidad social. Existen espacios fronterizos donde domina la desconfianza. Algunos países recién llegados a la Unión Europea y más concretamente a la OTAN, los bálticos, siguen percibiendo la presión de Rusia por contenciosos que se mantienen a pesar del tiempo. Incluso han comprobado las consecuencias de los ataques cibernéticos. No todas las fronteras de la Unión Europea tienen el mismo grado de estabilidad. Como se analiza con detalle en otro capítulo de esta *Monografía*, la Unión Europea no percibe la amenaza de ningún Estado, ningún ejército se moviliza en su contra al otro lado de ninguna de sus fronteras.

La seguridad exterior es casi total. En cambio los ciudadanos europeos sí que perciben preocupaciones e inquietudes, incluso riesgos que son consecuencia del desarrollo y el progreso. Hay una nueva inseguridad que se corresponde con las características de la posmodernidad. Todo lo que se supone un riesgo inmediato, que afecta a cada individuo de manera personal se destaca como preocupación, como inquietud, como inseguridad. Esos problemas se representan agrupados en cuatro categorías: económicos, de bienestar, riesgo y de otras preocupaciones diversas que son insignificantes en términos porcentuales. Es significativa la concentración de respuestas en unas inquietudes muy concretas, las económicas. Todo lo demás inquieta poco, muy poco, figura 7, p. 224

Las preocupaciones que muestran los ciudadanos de la Unión Europea son un signo de su prosperidad. Son preocupaciones que solamente las pueden presentar los países que han reducido y casi eliminado problemas mayores. Son inquietudes que es la propia de los países ricos. Tiene una explicación estructural. En los últimos años estos problemas se agravan por los efectos provocados por la economía mundial. Otra señal de progreso pues muestra la dependencia de todas las partes que forman el sistema mundial. La coincidencia de lo global y lo local sí que está creando un nuevo riesgo que no se había previsto ni tampoco imaginado pues corresponde a una nueva etapa de la Historia (25). La coincidencia puede

(25) La globalización no es un acontecimiento histórico que sea consecuencia del tiempo presente. En diferentes momentos de la Historia también se han producido momentos de *globalización*. En aquellas ocasiones estuvieron determinados por los límites territoriales que se conocían en cada etapa histórica. También hubo comunicación e intercambio de ideas que produjo la convergencia y el dominio de una sobre las de-

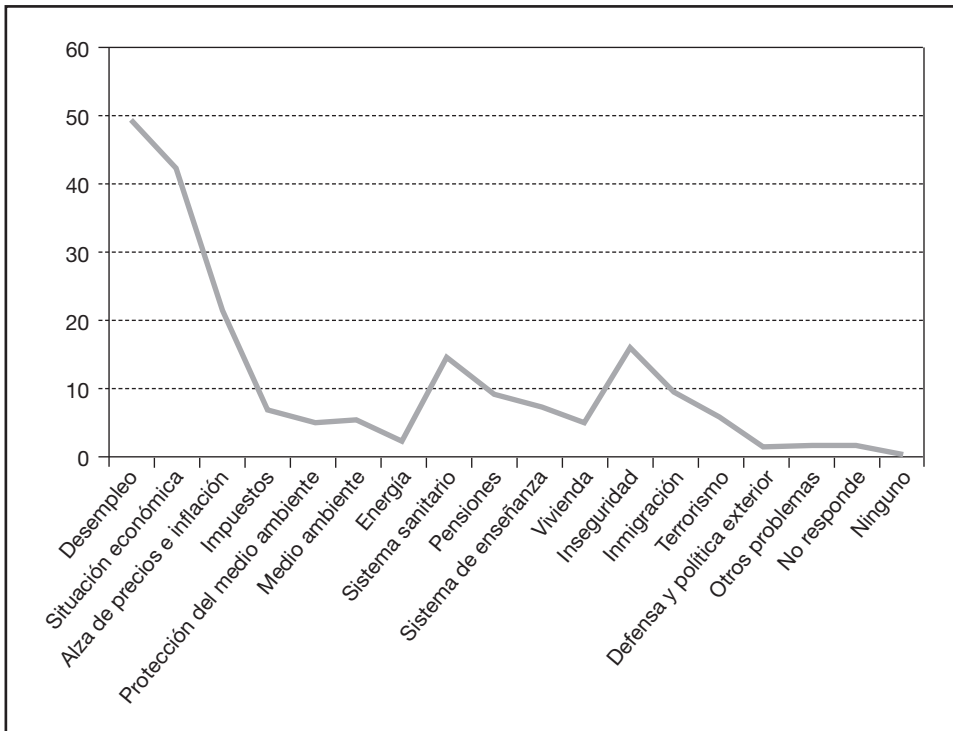


Figura 7.- Valoración de las preocupaciones de los ciudadanos de la Unión Europea, año 2009.

provocar la aparición de nuevos conflictos, o provocar que las tensiones que permanecían larvados salgan a la luz en algún momento.

Los tiempos actuales, puede también que los tiempos del pasado que no se ha vivido, sean tiempos de incertidumbres que pondrán a prueba la determinación y la voluntad de los líderes del mundo para colaborar de manera efectiva y tomar medidas para avanzar más allá de crisis coyuntural. Ya se ha puesto a prueba la confianza en las instituciones y en los sistemas de gestión y control de la actividad económica. Son tiempos donde se comprueba de forma contundente la importancia de las variables que habían quedado arrinconadas en los tiempos de bo-

más. La diferencia de ahora respecto de lo ocurrido en el pasado es que ese cambio es más rápido y permanente debido a la proliferación de unos medios de comunicación que aceleran las mudanzas en la *construcción social de la realidad*, en el cambio de los imaginarios colectivos. Extraña por tanto que determinadas concepciones perturbadas de la *realidad* se mantengan por encima de los hechos concretos.

nanza donde se llegó a aceptar que no eran de tanta importancia. Se ha tenido que reconocer, a la fuerza en muchos casos que la confianza, liderazgo, voluntad política, esfuerzo, excelencia, cosmopolitismo siguen estando presentes aunque no se reconozca su importancia (26). Se deberá poner orden evitando que las medidas que se tomen encuentren soluciones a los problemas del momento y vuelvan a aparecer al cabo de un tiempo corto. Las soluciones apresuradas planteadas a corto plazo anticipan nuevas crisis, más graves y profundas.

La situación ha sacado a la luz otro riesgo sobre el que se ha estado viviendo en escenarios de fuerte inestabilidad. Los sistemas y las instituciones de control y gestión han demostrado sus debilidades para hacer frente a lo nuevo. Al comprobar los efectos de la crisis se ha puesto de manifiesto la necesidad de encontrar elementos nuevos y adaptar los existentes a las nuevas necesidades. El trabajo que se ha propuesto la OTAN para encarar su adaptación no se realizará en solitario. Otras organizaciones institucionales también se están enfrentando a las mismas exigencias que se imponen en la Alianza. Las primeras lecciones que se han obtenido de la crisis es que no se van a encontrar soluciones de manera aislada, ni tampoco a corto plazo. La colaboración y la coordinación de esfuerzos y experiencias se hacen imprescindibles.

Partiendo de estas premisas, el Committed to Improving the State of the World, del World Economic Forum ha señalado los riesgos que han sido estimados como tales en un escenario de 10 años y que ha sido elaborado por parte de sus colaboradores, analistas y expertos de diferentes especialidades (27). El resultado aparentemente de menos interés es la proyección del presente hacia el futuro próximo. El listado de problemas no aporta situaciones nuevas que no sean conocidas. Son situaciones posibles y probables que seguirán estando presentes en el futuro inmediato. Se avisa por tanto que hay que trabajar en lo ya conocido. El ejercicio de predicción va más allá de hacer un listado. Establece estimaciones y análisis de las relaciones que se producirán entre las situaciones

(26) En este punto es interesante conocer las *teorías pedagógicas* que han intentado arrinconar estos principios. Así se ha hecho pero algunos de los países que adoptaron la nueva pedagogía han dado la vuelta al error y se han incorporado esos valores antiguos a la nueva pedagogía.

(27) Se pueden consultar los informes de crisis tanto regionales, como globales de varios años, disponible en: www3.weforum.org/en/initiatives/globalrisk/Reports/index.htm. Los informes incluyen análisis de interrelación de las variables, así como de costes y tendencias presentados de forma global, como por países.

consideradas de riesgo. Se valoran los efectos de las crisis en términos económicos y en pérdida de vidas humanas, y se estiman las tendencias probables. Es la novedad que debe considerarse para su análisis. Otros tendrán que ser los que aprovechen las conclusiones y actúen en consecuencia. El informe se plantea en términos de acertar en el sentido virtual del término, pero sobre todo para optar. En la presentación del informe sobre riesgos futuros, Klaus Schwab fundador y presidente ejecutivo del World Economic Forum insiste en esta vieja exigencia de los análisis prospectivos: prever para optar. En el caso de que se falle en las estimaciones se puede aprovechar el error porque de esta manera se pueden encontrar las variables y las circunstancias que no se tuvieron en cuenta. Los análisis de los errores terminan siendo de gran utilidad para el conocimiento futuro, cuadro 10.

Cómo se valora la actividad de la OTAN

«Mientras celebra su sexagésimo aniversario, la OTAN se ve más solicitada que nunca. La Alianza mantiene la paz en Kosovo, está implicada en tareas de estabilización y operaciones de combate en Afganistán, lleva a cabo una misión naval antiterrorista en el Mediterráneo, colabora en la reforma de la defensa de Bosnia-Herzegovina, entrena a las Fuerzas de Seguridad iraquíes y presta ayuda a la Unión Africana. La OTAN se halla en el centro de una amplia y creciente red de asociaciones con países de todo el mundo, además de desarrollar una colaboración cada vez más estrecha con diversas instituciones civiles. Y su proceso de ampliación sigue siendo un buen incentivo para que los países candidatos pongan orden en su propia casa. En resumen, la OTAN a sus 60 años se ha convertido en una parte tan indispensable del entorno de seguridad internacional que resulta difícil imaginar que hubiera podido ser de otra manera» (28).

Fueron los argumentos con los que Jaap de Hoop Scheffer, ex secretario general de la OTAN, recordó el pasado de la Alianza para describir a continuación el punto de partida de su nuevo ciclo. Un ciclo donde los retos que supone el nuevo concepto de seguridad exigen que todos los miembros de la Alianza asuman los mismos compromisos. Deben participar en los *costes* con el fin de obtener los beneficios que supone garantizar los beneficios de la seguridad de forma colectiva. La unidad solidaria es

(28) Disponible en: www.nato.int/docu/

Cuadro 10.- Análisis de los errores.

| Geopolíticos | Sociales | Situaciones de crisis económicas | Técnica | Medioambientales |
|---|--|--|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Terrorismo intencional 2. Colapso del Tratado de No-Proliferación 3. Conflicto de Estados Unidos con Irán 4. Conflicto de Estados Unidos con Corea del Norte 5. Inestabilidad de Afganistán 6. Delincuencia organizada y corrupción 7. Conflicto israeli-palestino 8. Violencia en Irak 9. Ineficacia del gobierno mundial | <ol style="list-style-type: none"> 1. Aparición de pandemias 2. Prevalencia de enfermedades infecciosas 3. Cronificación de enfermedades 4. Aumento de las exigencias de dependencia 5. Migraciones | <ol style="list-style-type: none"> 1. Volatilidad de los precios de los alimentos 2. Repunte de los precios del gas y petróleo 3. Fragilidad del sistema financiero de Estados Unidos 4. Desaceleración del crecimiento de China. 5. Crisis fiscales y crecimiento de la deuda 6. Colapso de los activos financieros 7. Proteccionismo de países desarrollados 8. Proteccionismo de países subdesarrollados 9. Regulación de costes 10. Falta de inversión en infraestructuras | <ol style="list-style-type: none"> 1. Deficiencias en los sistemas de información 2. Riesgos procedentes de la nanotecnología 3. Fraude, pérdida y manipulación de datos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Efectos catastróficos de fenómenos climáticos 2. Sequía y desertificación 3. Disminución de las reservas de agua dulce 4. Ciclones tropicales 5. Terremotos 6. Inundaciones en el interior y en las costas 7. Contaminación 8. Pérdida de la biodiversidad |

la exigencia inexcusable para encontrar solución al problema de Afganistán estabilizando la zona; definir las relaciones con Rusia, y diseñar la defensa con la que hacer frente a las nuevas amenazas. Aunque con menor premura que las exigencias señaladas la OTAN y la Unión Europea deben definir el papel que tiene que desempeñar cada una en las relaciones deseables e inevitables.

Aunque la mayoría de los ciudadanos comunitarios reconocen que la política de seguridad y defensa no forman parte de sus preocupaciones inmediatas. Muestran una ligera tendencia a recuperar la importancia de la OTAN ante la inestabilidad internacional de los últimos años. Los comunicadores de la OTAN deberán aprovechar la oportunidad que les ofrece esta opinión favorable, por lo menos con los datos conocidos hasta ahora (29). Por lo general la opinión es favorable y se reconoce que con la OTAN se ha aumentado la seguridad de cada una de las naciones que la componen, figura 8.

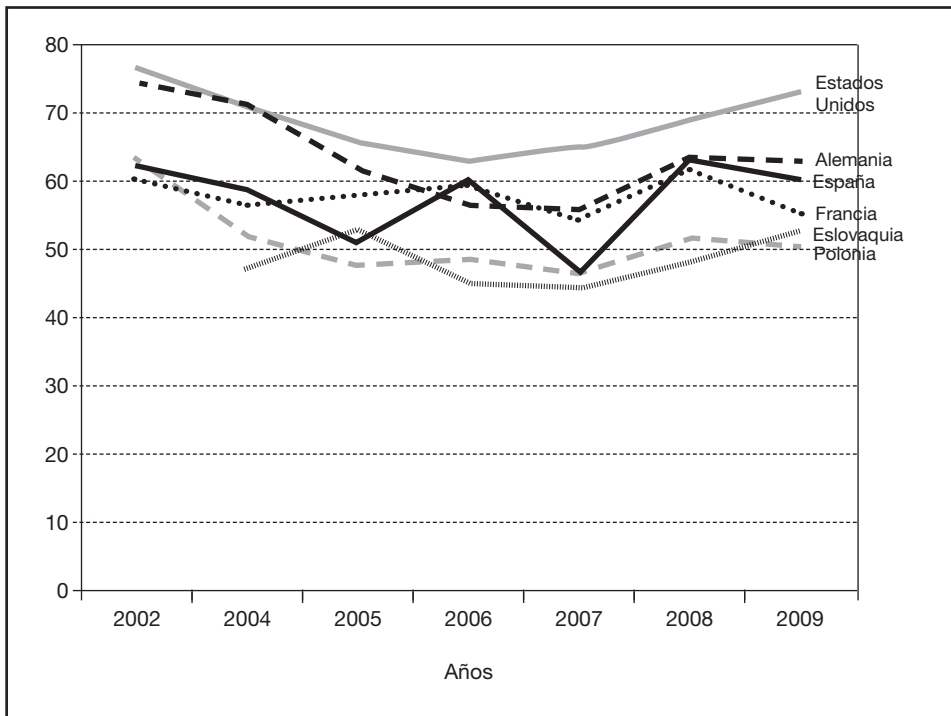


Figura 8.- La OTAN sigue siendo necesaria.

(29) Los datos de España proceden de Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, encuestas promovidas por el Ministerio de Defensa y levantadas por el CIS,

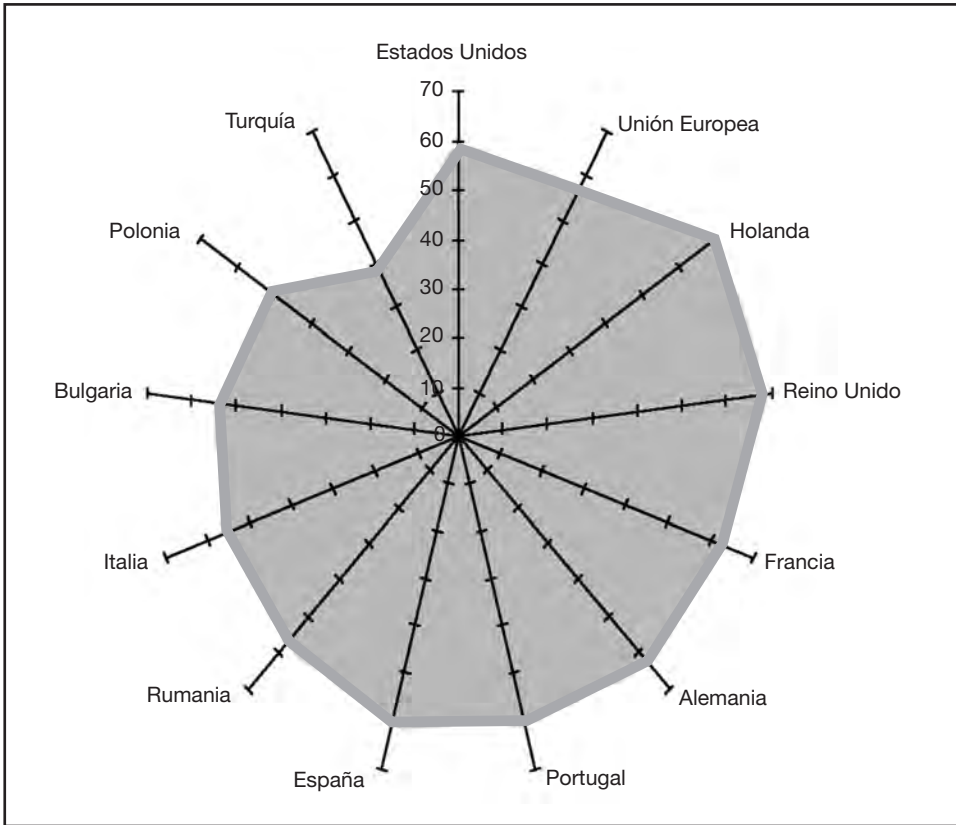


Figura 9.– *La existencia de la OTAN sigue siendo fundamental para la seguridad del país.*

La percepción de la seguridad añadida por ser miembro de la Alianza no se percibe de la misma manera por los ciudadanos de los países de los que se dispone información pertinente. Si no se perciben beneficios habrá que aceptar que la disposición hacia la OTAN se valore en términos relativos. La actitud optimista y escéptica no se reparte por igual entre los ciudadanos entrevistados. Un dato más para señalar las dificultades que supondrá conseguir la solidaridad que se reclama para el futuro de la Alianza, figura 9.

y de los *Barómetros* del Real Instituto Elcano. La disparidad de las fuentes puede explicar los cambios en los valores, que no en la tendencia de la opinión pública española. Los datos del resto de países corresponden al resumen presentado del informe de 2009 elaborado por Trasatlantic Trends. En el momento de redactar estas páginas la base de datos del informe se mantiene reservada.

Ya se ha indicado que la sociedad europea se mueve hacia la consolidación de un sistema de valores propio de una sociedad posmoderna (30). El esfuerzo que no beneficia personalmente a quien lo hace queda relegado a un segundo plano. La negociación, la búsqueda del acuerdo mediante el consenso se reclama como la única alternativa para dirimir las disputas rechazando la confrontación física. Por supuesto, la guerra no se concibe como continuación de la política por otros medios, ni siquiera para imponer la justicia. Como se desarrolla en la figura 10 que lo muestra con contundencia (31). Se tiene que aceptar a los otros tal como son pues de no hacerlo se les obligaría a perder su identidad sin considerar si los rasgos que la definen tienen sentido en una sociedad de valores avanzados. En este escenario y con este sistema de valores que domina entre los ciudadanos europeos reclaman un nuevo papel para sus Fuerzas Armadas. Un nuevo papel que tiene que ver con la función *policial* que había avanzado Morris Janowitz (32).

La Unión Europea, en todas sus consecuencias, sigue siendo un proyecto a largo plazo de acuerdo con la percepción de los ciudadanos comunitarios. Su pragmatismo les lleva a reconocer que sus países respectivos se han visto beneficiados por las ayudas económicas y, de forma indirecta, ellos mismos, personalmente. Todo lo que tiene que ver con el *primer pilar* de la Unión Europea resulta visible y la valoración es positiva.

(30) La expresión de posmodernidad fue propuesta por primera vez por Arnold Toynbee al describir los ciclos de la Historia mundial. Lo introdujo para describir las sociedades que se estaban recuperando en términos económicos y culturales tras sufrir las grandes catástrofes colectivas de finales del siglo XIX y comienzos del XX. Destacó que al tiempo que esas sociedades se desarrollaban económicamente se estaban abandonando los sistemas de religación que se habían mantenido hasta entonces, la religión fundamentalmente. TOYNBEE, Arnold: *Estudio de la Historia*, en concreto su tomo primero, editorial Emecé, Buenos Aire, 1955. En lenguaje literario, no menos riguroso, es de interés la reflexión biográfica que realiza ZWEIG, Stefan: en la obra *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*, editorial El Acantilado, Barcelona, 2001.

(31) Son las conclusiones que se derivan de la interpretación de los porcentajes que muestran la opinión en un momento. La historia de las guerras muestra que en situaciones previas a una confrontación se opinaba de forma parecida: se rechazaba el enfrentamiento. Se reclamaba la solidaridad de la clase trabajadora como último recurso para evitar el enfrentamiento. Desencadenadas las hostilidades se pudo dar cuenta de conductas heroicas y altruistas en todos los bandos enfrentados y en un número considerable de casos.

(32) JANOWITZ, Morris: *El soldado profesional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1990. La primera edición donde anticipó las características que tendría el militar del futuro es del año 1960.

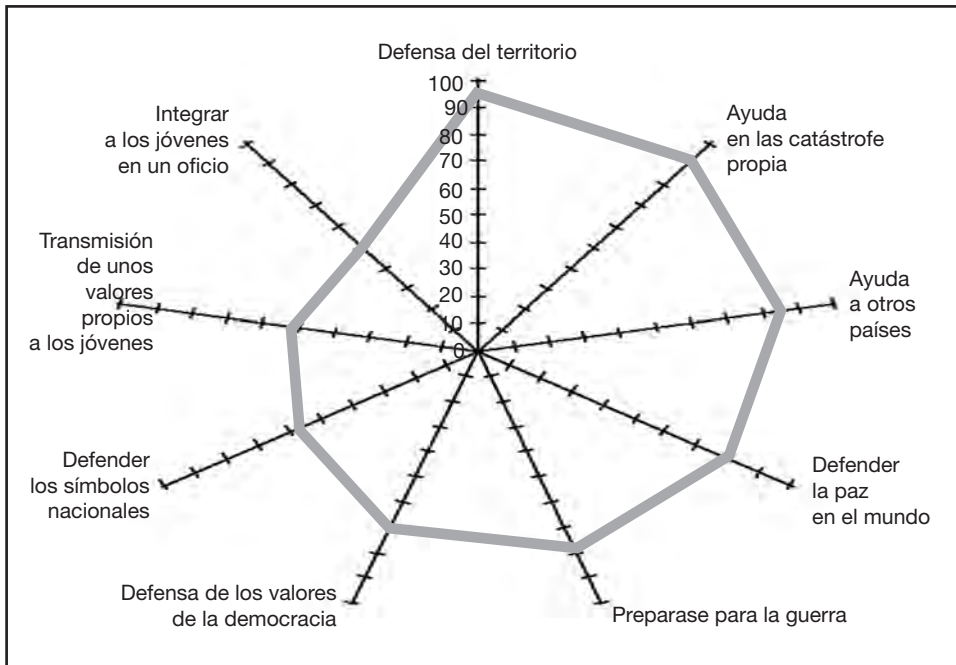


Figura 10.— Según los europeos el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas integradas en la OTAN.

Los otros dos pilares están por levantarse en términos de percepción, valorativos. Sí hay un cierto reconocimiento de que en su momento, en un futuro indeterminado temporalmente la Unión Europea como potencia posible y deseable tendrá capacidad para hacer frente a los problemas de seguridad tanto interior como exterior. Por ahora, no, figura 10.

La OTAN es la Organización que además de resultar creíble se considera operativa para imponer la última razón en situaciones donde se tenga que acudir a la defensa. Última razón, como las unidades de artillería tal como desean esos mismos ciudadanos en el sentido estricto y riguroso del término, figura 11, p. 232.

Para un número importante de ciudadanos comunitarios del común el papel la política de seguridad y defensa de la Unión Europea queda resuelto al ceder esa responsabilidad a la OTAN. No entra, ni tampoco le interesan las disputas al respecto sobre si debe ser la Unión Europea o la Alianza. En cambio, cuando el que opina es un ciudadano que tiene una mayor formación, dice estar más informado ya que usa diferentes

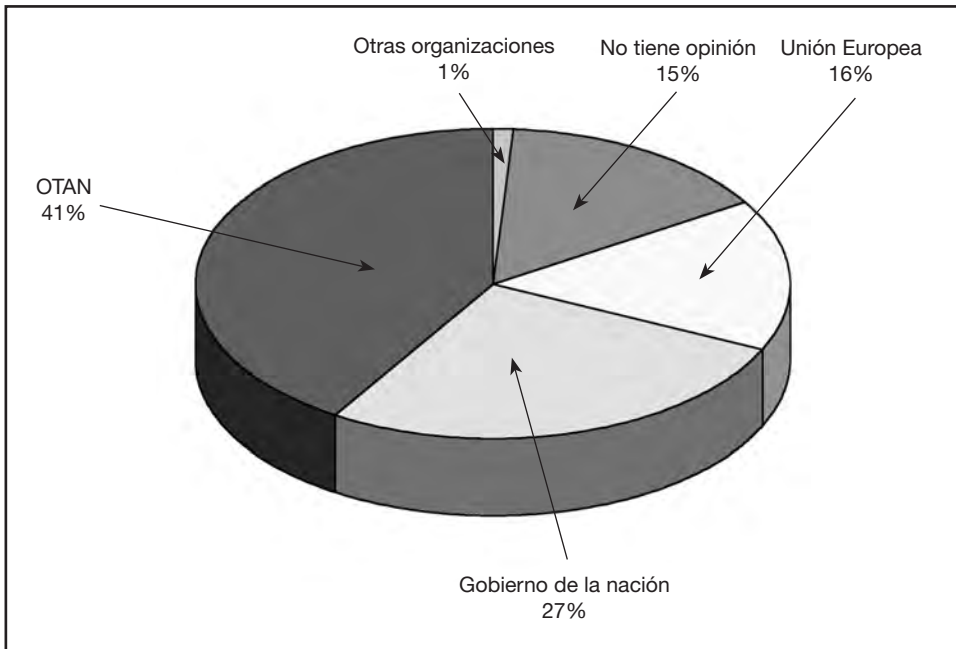


Figura 11.— *Opinión de los europeos sobre quién debe tomar las decisiones sobre la política de defensa de la Unión Europea.*

medios de comunicación para estar al tanto de la vida política nacional e internacional, muestra interés por los asuntos públicos, está dispuesto a debatir y a defender sus ideas políticas con los demás, y tiene un conocimiento cierto sobre la Unión Europea y sus instituciones, la opinión sobre la cesión de las decisiones sobre la política de seguridad y defensa es distinta. Esto ciudadanos excepcionales de acuerdo con la media reclaman un mayor peso de la Unión Europea en todas las decisiones que le afectan de manera directa para fijar posiciones propias en la política de seguridad y defensa colectiva. No se rechaza la participación en la Alianza, pero sí desean que la Unión Europea tenga más capacidad de decisión. Esta exigencia está acompañada de otras demandas coherentes con este argumento.

La Unión Europea tiene que hacer mayores esfuerzos en todo lo que tiene que ver con la seguridad y la defensa, también en todos aquellos aspectos que hacen que una organización sea influyente en las relaciones internacionales. Al cuantificar el peso de esta opinión se comprueba que es minoritaria. Los ciudadanos que reúnen esas características po-

drían ser considerados con toda precisión como pertenecientes a la élite europea de ciudadanos. Lamentablemente son los menos. En el total de la población comunitaria entrevistada no supera el 6%; aumenta al 21% si se reducen las exigencias de formación e interés por la política comunitaria. Cuando en la opinión se tiene en cuenta la identificación ideológica del entrevistado sigue apareciendo el rechazo a la OTAN cuando aparecen ideas consideradas de *izquierda*; la aceptación de la Alianza aumenta al desplazarse el entrevistado hacia posiciones del centro y la derecha ideológica.

No todos los ciudadanos están dispuestos a realizar el mismo esfuerzo solidario cuando así lo exija la OTAN. La disposición a la ayuda, o su rechazo es semejante tanto si se aportan tropas, como si no se contribuye con soldados. Cabría pensar que las reservas en la aportación de soldados podría verse compensada con una disposición favorable a colaborar con recursos económicos o materiales que los sustituyera. Los datos muestran quién es más solidario, y quién más austero en el apoyo a la Alianza, figuras 12.

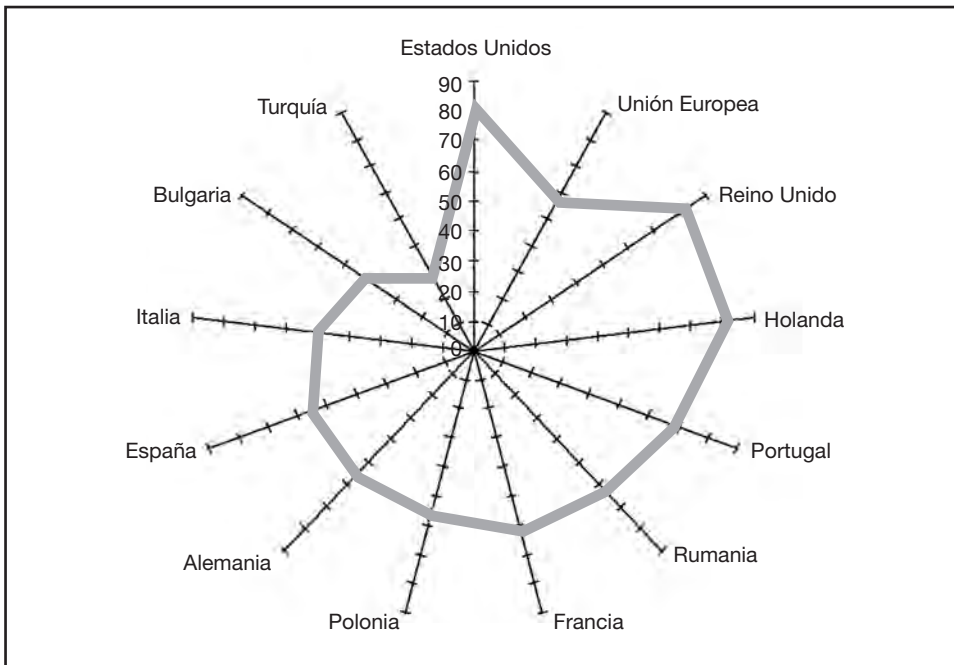


Figura 12.- Todos los países OTAN deben contribuir con tropas en el caso de realizar una acción militar.

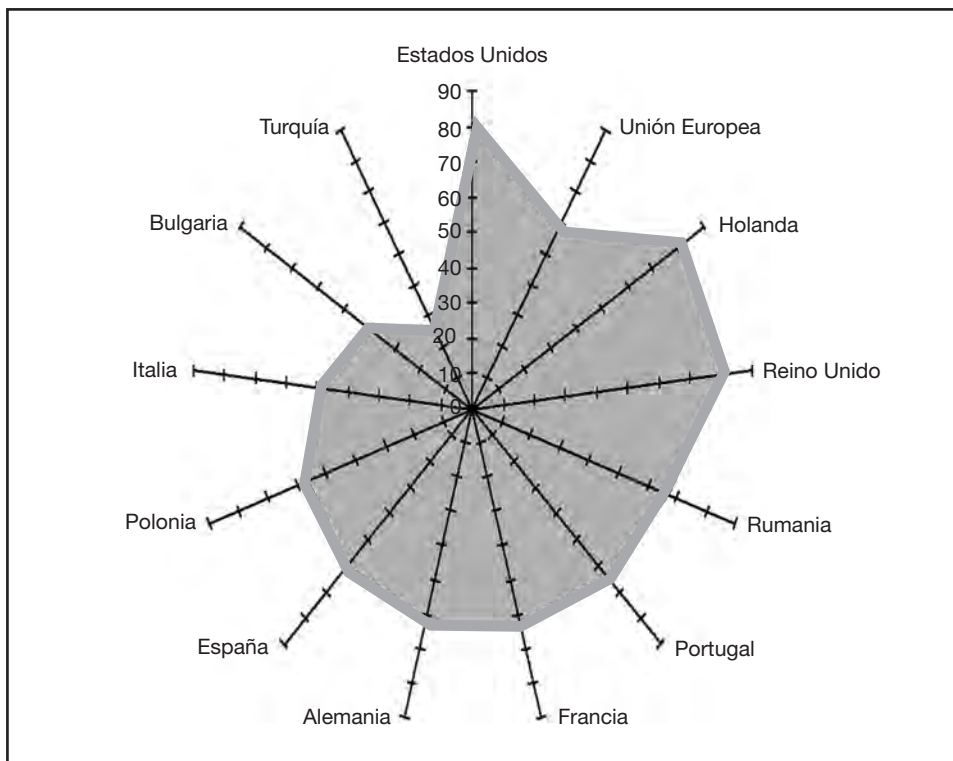


Figura 13.— *Todos los países OTAN deben contribuir de la misma manera en las acciones militares incluso si no aportan tropas.*

Cuando se plantea la continuidad en el esfuerzo en Afganistán, donde los ciudadanos no vislumbran su final y se alejan los objetivos planteados en el origen de la intervención, lo lógico es que no se puedan esperar unanimidades a la petición de mantenerse en el esfuerzo. Sin embargo, puede ser el momento de medir la solidaridad o el distanciamiento de los participantes ante la incertidumbre, figura 13.

La *rutina* se acepta en pocas ocasiones, incluso cuando se trata de situaciones de comodidad, menos todavía cuando lo que se convierte en rutina es un esfuerzo colmado de incertidumbres. El desánimo termina por impactar en la población, si no se le explican las razones por las que se debe mantener el esfuerzo aumenta el desánimo. La rutina tampoco es deseable que se produzca en todos aquellos los que participan de manera activa en el escenario de la acción, militares, funcionarios y también cooperantes.

Los gobiernos que necesitan el apoyo electoral terminan por *sensibilizarse* ante los cambios de opinión de sus electores. El objetivo altruista de *exportar seguridad*, de asegurar la seguridad propia lejos de sus fronteras termina por debilitarse. Si la Alianza está formada por tantos y tan diversos intereses, resulta fácil que se rompa la unanimidad con la que inició sus actividades. Afganistán es un ejemplo. Cuando Morris Janowitz consideró que las acciones del ejército del futuro tendrían un carácter policial estaba considerando que los ejércitos, después de planificar la acción en todos sus extremos, actuarían de manera contundente y proporcionada. Una vez alcanzado el objetivo se retirarían a sus bases. El empeño en una acción donde el fin no queda claro resulta difícil de soportar por una parte significativa de la población. La continuidad es costosa cuando no se argumentan las razones para mantenerla. Si hay voluntad y explicación convincente no todos la aceptarán, pero sí una mayoría suficiente. Éste debe ser otro de los objetivos a alcanzar por la Alianza.

La tendencia de la opinión pública norteamericana es un buen ejemplo de cómo la disposición favorable puede ir acompañada de una crítica que tiene cada vez más importancia. A mediados del año 2007 apenas un 25% de los norteamericanos consideraba un error el envío de tropas a Afganistán, los críticos doblaban esa cifra al valorar la presencia norteamericana en Irak (57%). En la primavera de 2009 los que consideran un error seguir en Afganistán han aumentado al 42%, mientras se produce un ligero descenso respecto de la continuidad en Irak (53%), cuadro 11, p. 236.

Canadá, dentro de la OTAN es el ejemplo de cómo las cañas se pueden convertir en lanzas cuando se deja que la situación se deteriore. Muestra como las razones de la Alianza se pierden por las disonancias que produce el alargamiento de la misión en vida política de la nación. La situación que se está produciendo es un aviso de que si no se pone orden, el desorden puede terminar por anular el ejercicio de altruismo que supuso en su comienzo la propuesta de estabilizar Afganistán. Se comprueba una vez más que para que la acción tenga éxito debe cuidarse la retaguardia. Servirá de poco que se busque la racionalidad de la OTAN si los ciudadanos, la mayoría, no los hace suyos. Podrá ocurrir que se alcance lo previsto en el plano teórico y de la estructura, es lo deseable. Si los cambios quedan dentro de la Alianza, la OTAN y su razón de ser seguirá siendo igual de extraña para los ciudadanos a los que sirve. Se convertirá en objetivo de crítica para grupos marginales que de esta forma contarán con el apoyo de la indiferencia institucional.

Cuadro 11.— *Opinión de los ciudadanos de los países que forman el G-20 respecto a su disposición para mantener o no el esfuerzo militar de la OTAN en Afganistán.*

| Países | Mantener las tropas | | | Retirar las tropas | | |
|----------------|---------------------|------|------|--------------------|------|------|
| | Años | | | Años | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Estados Unidos | 50 | 50 | 57 | 42 | 44 | 38 |
| Francia | 48 | 46 | 50 | 51 | 54 | 49 |
| Alemania | 44 | 43 | 48 | 49 | 54 | 47 |
| Reino Unido | 45 | 48 | 46 | 42 | 43 | 48 |
| Canadá | 43 | — | 43 | 49 | — | 50 |
| India | 34 | 33 | 42 | 49 | 42 | 29 |
| Corea del Sur | 28 | 37 | 38 | 60 | 46 | 49 |
| Japón | 29 | 32 | 36 | 47 | 60 | 51 |
| Brasil | 19 | 19 | 26 | 74 | 70 | 56 |
| México | 17 | 12 | 22 | 70 | 75 | 51 |
| Indonesia | 8 | 21 | 17 | 80 | 56 | 66 |
| China | 5 | 8 | 16 | 80 | 69 | 70 |
| Rusia | 12 | 14 | 16 | 73 | 72 | 66 |
| Turquía | 11 | 8 | 15 | 74 | 72 | 63 |
| Argentina | 3 | 6 | 6 | 85 | 82 | 77 |
| Australia | — | 60 | — | — | 33 | — |
| Italia | 32 | — | — | 55 | — | — |
| Suráfrica | — | 28 | — | — | 43 | — |

Nota: La encuesta no se realizó en Arabia Saudí. Como es evidente no se puede incluir la opinión de la Unión Europea.

Fuente: *Pew Global Attitudes Project*, disponible en: www.pewresearch.org

Más allá de las circunstancias *locales* y coyunturales por las que pasa Canadá, las *anécdotas locales* deben ser consideradas como categorías de las que se puede aprender (33). La opinión que se opone a que las tropas canadienses, de la OTAN, sigan en la misión encomendada se justifica por el número de bajas propias que comienzan a considerarse *excesivas* (34). Las bajas comienza a considerarse insoportable justo

(33) Las conclusiones se derivan de los datos de opinión, así como de un análisis somero de noticias de prensa y artículos de opinión que tratan de estos asuntos.

(34) Curiosamente esa crítica coincide con la divulgación de actos de homenaje a los soldados canadienses que han perdido su vida en tierras lejanas. La presentación de estos dos tipos de noticias extremas permiten establecer los límites en la propia población canadiense donde cada vez es más nítida la diferencia entre *nosotros* y

cuando esas noticias se acompañan de otras donde se da cuenta de los errores y actos de violencia ejercida por los propios soldados o por soldados aliados contra la población que se trata de proteger. La espiral de las críticas se refuerza con argumentos indirectos pero igual de determinantes. Salen a la luz pública noticias de escándalos que puede que tengan una escasa vinculación con el núcleo central de la polémica que no obstante se aprovechan con diligencia. Se da cuenta de la malversación de fondos de ayuda a la región, o la existencia de gastos de difícil justificación en materias de defensa. Se presentan los costes de la operación comparándolos con los escasos beneficios que se obtienen. Se valoran de los *costes de oportunidad* que supone la misión lejana y lo que se deja de atender en el territorio nacional. Unos y otros son costes de diferentes características que tienen su origen en un compromiso que no se valora como propio y que no afecta a la percepción de inseguridad propia (35).

La movilización de la opinión pública, de los electores en contra de la decisión de su Gobierno se interpreta como un aviso de que el gobierno de un determinado signo político puede caer. Las dudas gubernamentales aumentan. La solidaridad colectiva hacia un noble objetivo comienza a interpretarse en términos políticos *locales* propios de la agenda electoral de los partidos en liza. Se mide el impacto electoral que puede suponer mantener la decisión contraria a quienes se oponen a continuar con la participación en la misión OTAN en los mismos términos que se hacen ahora. No es aventurado estimar que en el cálculo de costes y beneficios los objetivos de la Alianza antes o después saldrán perdiendo si no se actúa en consecuencia.

Los ciudadanos comunitarios, sin llegar a la renuncia a la OTAN, proponen que en el marco de la política común europea de seguridad y defensa la organización militar con la deberá dotarse la Unión Europea, en un futuro considerado como deseable, tendrá que tener una estructura que supere la organización tradicional de los ejércitos nacionales sin que los ejércitos nacionales lleguen a desaparecer. La desconfianza y el escepti-

ellos. La polarización de la sociedad con motivo de una acción que es el resultado *impuesto por un mandato extraño* (Estados Unidos) supone una crítica contundente contra la OTAN que resultará difícil de desmontar.

(35) El 65% de la población canadiense considera que la presencia de sus tropas se encuentran en Afganistán por su condición de país miembro de la OTAN, pero sobre todo por seguir la política del presidente Bush. Se aprovecha la crítica para reclamar una política exterior que responda a los intereses nacionales.

cismo son dos actitudes que siguen presentes entre los ciudadanos comunitarios. Formas modernas y tradicionales deberían complementarse. Se tendría que contar con una fuerza de acción rápida donde las naciones dispondrían de unas estructuras mínimas (36%). La segunda opción, no muy diferente a la anterior por lógicas exigencias de la propuesta es la de contar con una fuerza de intervención creada en cada caso y en función de las necesidades (20%). En tercer lugar, según el porcentaje de respuestas, se deberían mantener tal como existen en la actualidad los ejércitos nacionales (14%). La opción de un ejército europeo, disolviendo los ejércitos nacionales es aceptada por un 16% de entrevistados comunitarios. Un 13% de europeos no tiene una opinión formada al respecto.

Volviendo a uno de los tres objetivos centrales de la OTAN, el de las relaciones con Rusia, se está de acuerdo, según palabras de la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton, de que:

«Es necesario trabajar de manera constructiva para llevar a cabo un nuevo comienzo.»

Además de llegar a un buen entendimiento con Rusia de cara al futuro, de manera inmediata la Alianza considera que esa exigencia es mayor pues así se facilitarían las acciones en Afganistán. Restablecer el diálogo no es fácil pues todavía sigue presente el conflicto de Georgia en la memoria de los países que se libraron de la dependencia rusa. Se añaden los recelos de Rusia ante las propuestas de ampliar la OTAN. Se debe sumar la inquietud que se produce en los países bálticos cuando consideran que todavía no ha llegado el tiempo de la *reconciliación* con el Gobierno ruso: es prematuro. Se puede resumir el argumento con las ideas manifestadas por los antiguos presidentes de las repúblicas socialistas avaladas por los analistas de la región:

«Rusia vuelve a ser (sería más exacto decir que pretende ser) una potencia revisionista que se guía por una agenda propia del siglo de los zares, del siglo XIX, que Rusia sigue actuando con tácticas, medios y recursos del siglo XXI. En el fondo nada ha cambiado de entonces al tiempo presente.»

Para los antiguos países soviéticos y bajo su particular percepción creer que los problemas de la región están superados sigue siendo un argumento que no responde a la realidad. La Unión Europea no les da la confianza suficiente para saberse protegidos de Rusia ante las amenazas planteadas bajo las nuevas formas de agresión: ataques cibernéti-

cos, cortes de suministro de energía, delincuencia organizada, acciones desestabilizadoras de los movimientos de los fondos soberanos y de la compra de acciones de empresas estratégicas mediante blanqueo de dinero.

No todos los países de la Alianza muestran el mismo interés por llegar cuanto antes a los acuerdos con Rusia. No todos buscan los mismos objetivos que pretenden los países que forman el núcleo duro de los países comunitarios de la OTAN: Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, además de Estados Unidos. Cabe esperar que los intereses estratégicos no entorpezcan los intereses económicos por salir de la crisis económica de los países más desarrollados. Las inversiones rusas en sectores en crisis pueden solucionar problemas a corto, creando problemas a medio y largo plazo. Con la *ingeniería contable* se pueden evitar cierres de empresas que puede que terminen en manos de un accionariado ruso en este caso, o que también puede ser chino o de cualquier otro país propietario de fondos soberanos sobre los que apenas se puede actuar para defender los intereses nacionales.

Deshecho el «nudo gordiano» que representaba el escudo antimisiles diseñado por el gobierno de Bush, contestado por Rusia con la retirada del proyecto de instalación de misiles en Kaliningrado, se considera que el ambiente de distensión permitirá dar nuevos pasos en la alianza estratégica de la OTAN y Rusia. La prueba de fuego será diseñar de manera conjunta el papel de la *cooperación renovada* donde Irán será una pieza clave para entender por dónde podrán ir los acuerdos. Desde Rusia, según la opinión que muestran las encuestas, la OTAN se sigue viendo con recelo, figura 14, p. 240.

El paso del tiempo la población rusa mantiene las mismas expectativas y apenas hay variaciones significativas cuando destaca algún tipo de amenaza para sus intereses. Desde la esfera política el riesgo procede de la ampliación de la Alianza hacia territorios que sigue considerando dentro de su zona de influencia. Para los ciudadanos rusos los espacios de interés hacia los que se tiene que orientar la política exterior de Rusia tampoco han cambiado con el paso de los años y de las circunstancias. Tras la desaparición de la Unión Soviética, Estados Unidos y las repúblicas segregadas eran los focos principales de interés de la población rusa. En el primer caso por las ayudas y el apoyo recibido por *haber aceptado la derrota en la guerra fría*. En el segundo caso porque los intereses de sus habitantes seguían vinculados entre sí. Asentado el nuevo orden y el

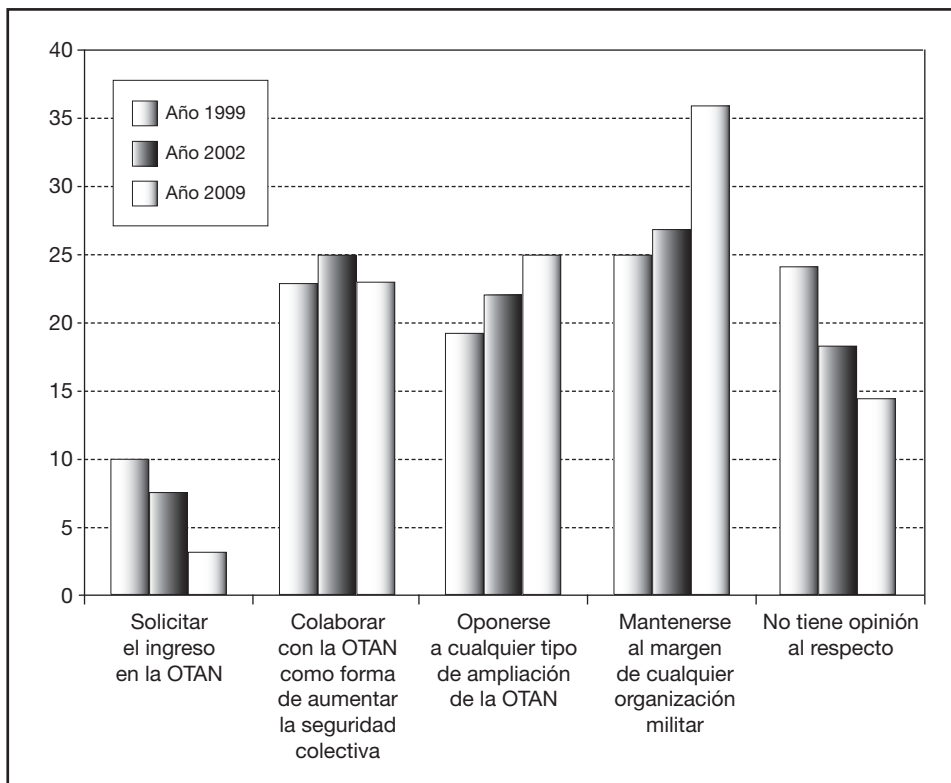


Figura 14.– *Opinión de los ciudadanos rusos ante la OTAN.*

nuevo espacio político los intereses han cambiado poco. Los datos son los de la opinión pública, no se olvide esta circunstancia al interpretar las tendencias que se reproducen, figura 15.

Ciudadanos de la Unión Europea y de la OTAN

Por más interés que se muestre desde los despachos de la Alianza para hacer comprensible a los ciudadanos comunitarios los cambios que se proponen, éstos seguirán interesados en resolver sus problemas inmediatos. No se deberá olvidar que los asuntos de la seguridad y la defensa siguen ocupando un lugar poco relevante en los argumentos que tratan de describir as inquietudes. Para los encargados de llevar a cabo la aproximación anunciada no resultará fácil introducir este asunto en el esquema de preocupaciones e intereses de los europeos. Tampoco

resultará cómodo hacerlo en el resto. Los datos aumentan su contundencia conforme se hacen más papables los efectos negativos de la crisis. Lo confirman los últimos eurobarómetros. La crisis económica sigue teniendo un impacto en la vida cotidiana que sigue condicionando las opiniones de los europeos. El lado positivo es que a pesar de las malas condiciones en las que se encuentra el país de cada cual el futuro se imagina bajo una perspectiva ligeramente positiva.

La Unión Europea sigue siendo una realidad a la que no se quiere, ni tampoco se quiere renunciar. No faltan los que opinan que ellos mismos no se mostrarían incómodos con su desaparición, aunque son los menos.

La Unión Europea se valora en términos de una estructura administrativa, burocrática, compleja en todos los casos de la que no se entiende bien su funcionamiento. Alrededor de un tercio de las opiniones consideran que sus intereses, y sus opiniones, se tienen en cuenta por los gestores

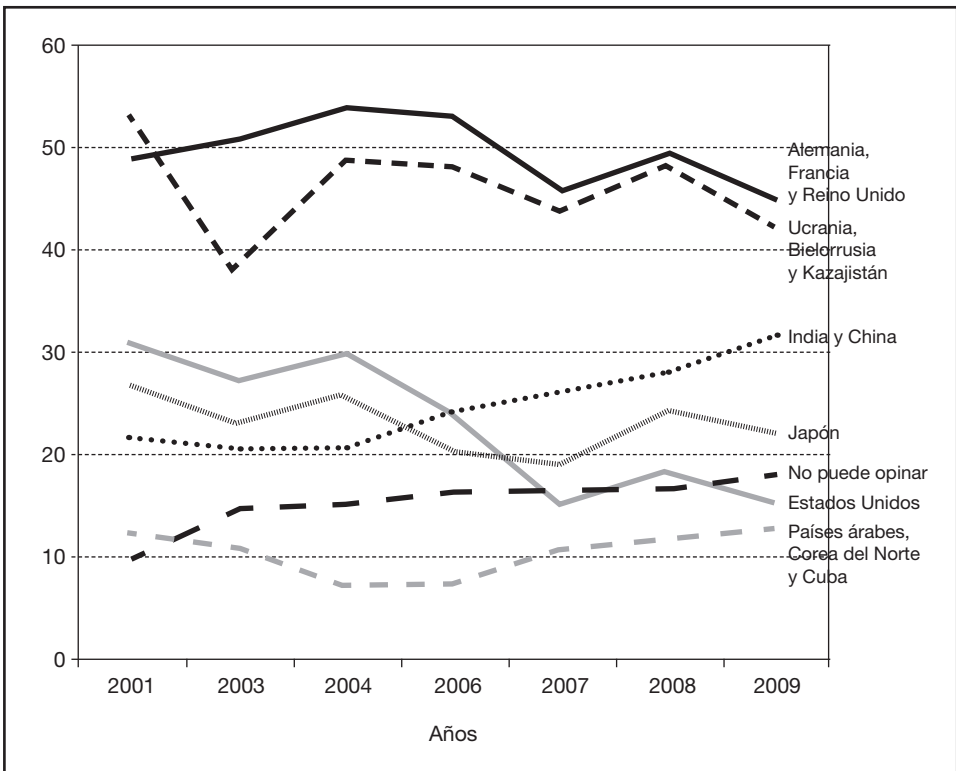


Figura 15.- Espacios de interés para la opinión pública de Rusia.

y políticos comunitarios. El valor positivo de la Unión Europea es destacado por los ciudadanos que se han beneficiado, sus países, con los fondos y ayudas comunitarias. El escepticismo sigue estando presente y tras los esfuerzos institucionales por aproximar la Unión Europea a los ciudadanos. A la vista de los datos se tiene que llegar a la conclusión que se ha fracasado en el intento. La OTAN deberá tomar nota. La publicidad no es suficiente para dar a conocer ideas complejas. La Unión Europea del *primer pilar* es reconocida por todos sus ciudadanos, el resto sigue en un espacio desconocido. Tal como reconocen los europeos la integración facilita la comunicación. El conocimiento de las diversas *europas* se hace más fácil si es que hay voluntad de querer conocer. Pragmatismo económico y conocimiento tienen que ser el soporte del conocimiento de lo complejo, figura 16.

Las *europas de la Unión Europea* es un hecho que muestra y seguirá mostrando la diversidad que se puede considerar como riqueza siempre que se sea capaz de hacer converger los intereses particulares en intereses colectivos. Las diferencias también se pueden convertir en un

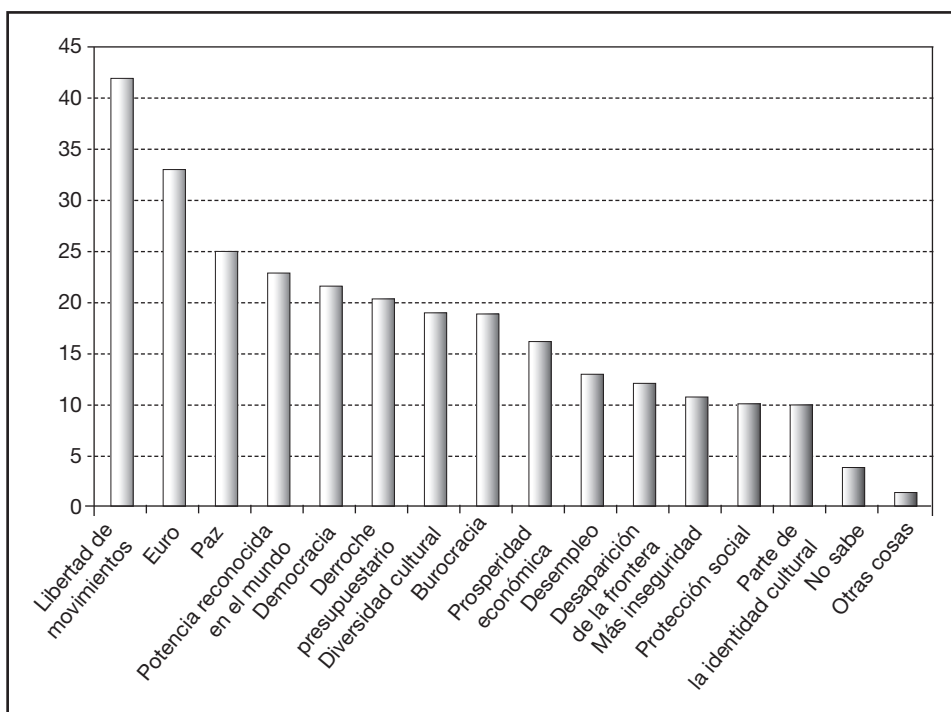


Figura 16.- Rasgo que caracteriza a la Unión Europea, año 2009.

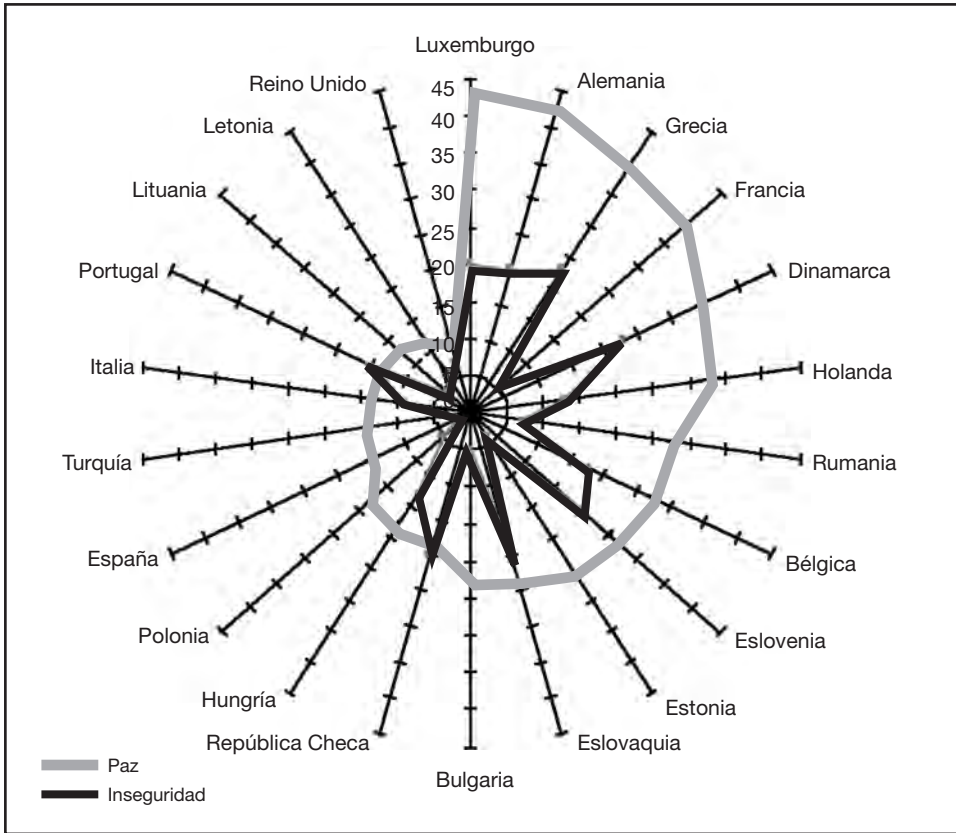


Figura 17.- Identificación Unión Europea países OTAN.

lastre cuando cada cual, o por *bloques* se trate de defender lo suyo, lo particular.

La OTAN *europaea* tendrá que saber cómo y qué hacer frente a percepciones y valoraciones tan dispares entre sus países miembros representados en esta ocasión por las opiniones que son tan diferentes. La solidaridad sigue siendo un trabajo a realizar, figura 17.

Apenas hay opiniones contrarias para aceptar que la *globalización* es una realidad que marca el presente y mucho más el futuro de la Unión Europea. Idea que deberá tenerse en cuenta en el plan de la Alianza de cara a su futuro, y al futuro en el que se pretende desenvolver. No se rechaza la tendencia, pero tampoco se muestra una disposición favorable a que sea una *autoridad mundial* la que imponga las reglas que haya que

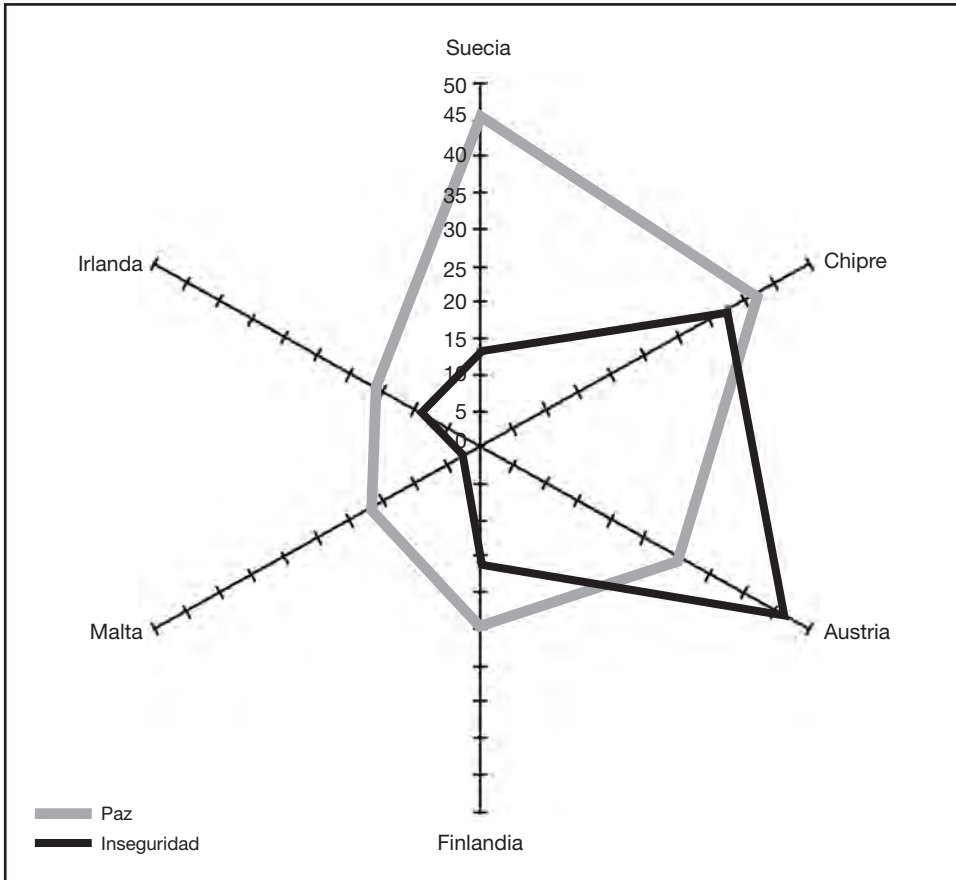


Figura 18.— *Identificación de la Unión Europea por los países no OTAN.*

obedecer por todas las naciones. Se pretende defender la soberanía nacional aunque se reconoce que la tendencia global va a ser irreversible. Alemanes y suecos muestran una mayor disposición a aceptar este principio desde el momento presente. Es importante tener en cuenta este reconocimiento para presentar la idea de que la seguridad y la defensa se tienen que definir en estos términos, figura 18.

Habrà que tener presente la ambivalencia que presenta la globalización económica. También la globalización de la defensa. Una mayoría que aumenta ligeramente con el paso del tiempo reconoce que la integración de las economías nacionales en una economía global supone oportunidades impensables hasta hace poco tiempo. Frente a esta visión optimista y realista se acompaña de una crítica por una parte importante de

la opinión (algo más del 60%) que ve en la globalización una amenaza a su situación particular, local. La economía cada vez es más global sin olvidar que repercute en lo local de manera contundente. La conclusión que deberá tener en cuenta la Alianza es que el ciudadano del común entenderá sin mayores dificultades los argumentos de la seguridad cuando le sean presentados en un plano donde se le demuestre que sus intereses globales y locales de seguridad coinciden y son interdependientes.

En esta misma línea de oportunidad son cada vez más los ciudadanos europeos que aceptan, por razón de eficacia, que las decisiones tienen que tomarse defendiendo los intereses de todos. Esas decisiones se tienen que tomar desde la Unión Europea, en concreto las que afectan a la nueva inseguridad. El principio de subsidiariedad no supone la renuncia total y definida del papel que debe seguir desempeñando el gobierno de la nación, figura 19.

El terrorismo se percibe como la gran amenaza ante la que no se debe poner reparos en el esfuerzo común por desbaratarlo y defenderse de

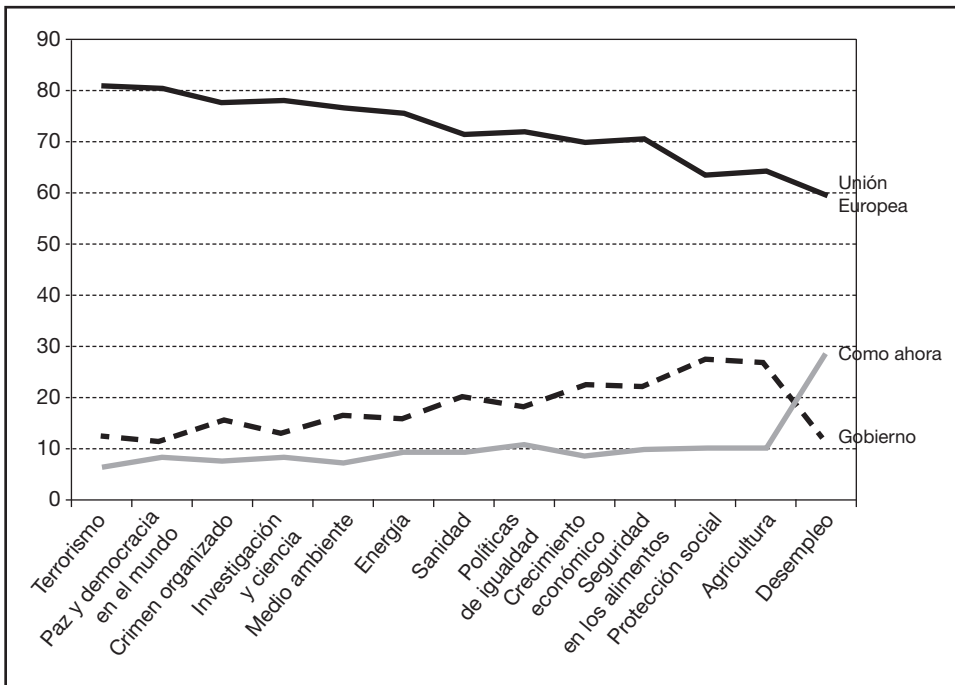


Figura 19.– Responsabilidad de la Unión Europea o del gobierno de la nación en los asuntos que se indican.

sus agresiones. Se reclama un compromiso mayoritario, casi unánime de toda la Unión Europea para hacerle frente. Es una exigencia que se sitúan por encima del 77% en la mayoría de los países comunitarios, incluyendo a Turquía por su condición de país miembro de la Alianza. La excepción ante la contundencia aparece entre irlandeses y británicos donde se reduce la exigencia a un 66%. En estos dos países el terrorismo se considera que es un problema nacional al que debe hacer frente el gobierno nacional y tal como lo está haciendo hasta ahora contando con un apoyo *relativo* de la Unión Europea. La tendencia no se ha visto alterada de manera significativa ni siquiera después de los atentados en Londres de julio de 2005 (36), figuras 20 y 21.

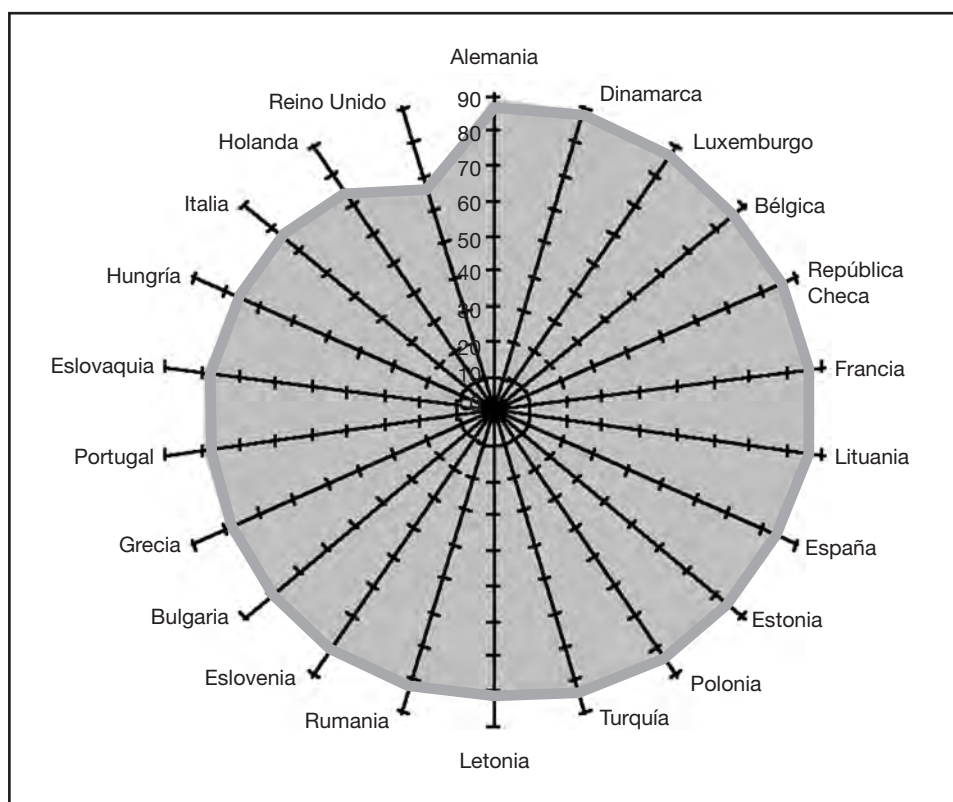


Figura 20.— Según los ciudadanos de los países comunitarios de la Alianza, la Unión Europea debe defender la democracia y la paz en el mundo, año 2009.

(36) En el otoño de ese año 2005, los resultados de la opinión de británicos e irlandeses reforzaron ligeramente la propuesta de que los asuntos de terrorismo e inseguridad

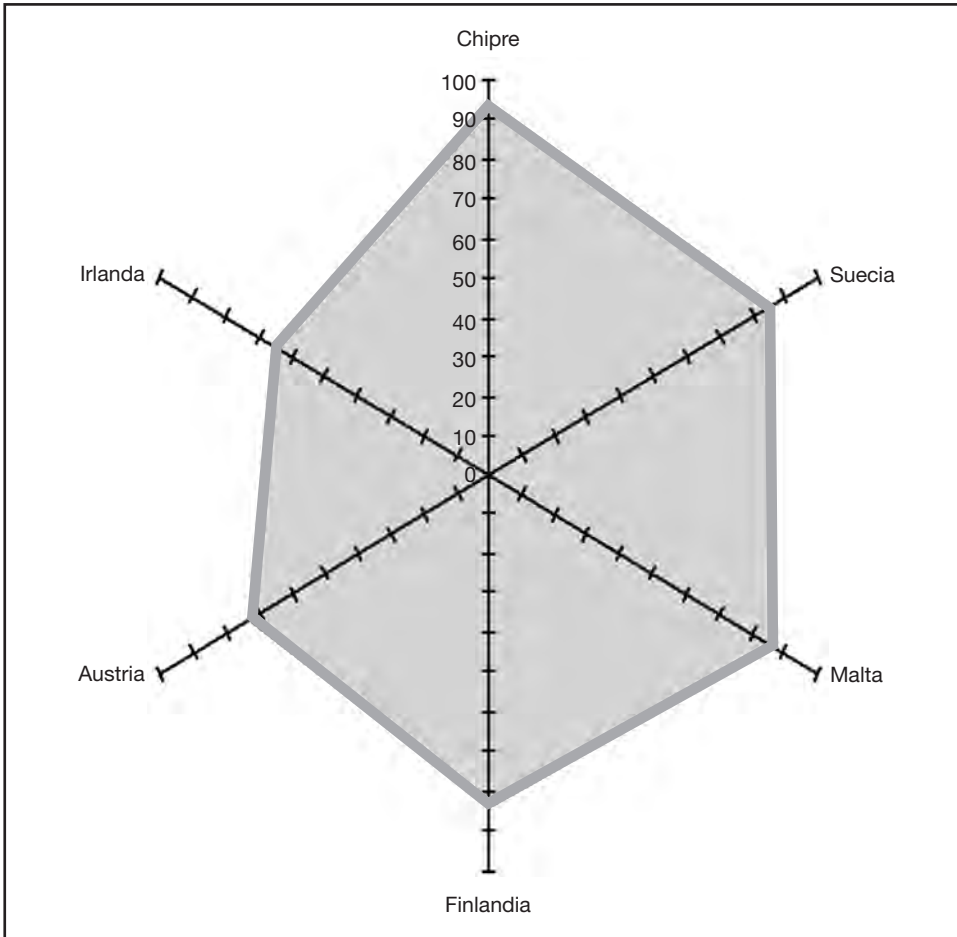


Figura 21.- Según los ciudadanos de los países la Unión Europea que no pertenecen a la Alianza, la Unión Europea debe defender la democracia y la paz en el mundo, año 2009.

El objetivo final parece estar claro entre los ciudadanos de la Unión Europea sean o no miembros de la Alianza. Aparece de nueva la excentricidad de la opinión pública, otra señal donde se deberá incidir en la función pedagógica para la que no se deberá dejar pasar el tiempo. La Unión Europea se debe comprometer en la defensa de la paz más allá de sus fronteras, tendrá que hacer lo posible para que la democracia

eran asuntos a los que tenía que hacer frente, por supuesto la Unión Europea (64%), sin que los Gobiernos de Irlanda y Reino Unido pudieran delegar en otras instancias su compromiso con la acción contraterrorista.

avance en los países que la desconocen. No desea que se consiga con la fuerza y los ciudadanos comunitarios no están dispuestos a aumentar los gastos militares para hacer frente a tan nobles objetivos. La última contradicción que se presenta se refiere a los medios con los deberá contar la Unión Europea para garantizar su seguridad y defensa. Por ahora y tampoco para el futuro inmediato de la Unión Europea los ciudadanos no consideran que sea importante centrar los esfuerzos en conseguir una política de seguridad y de defensa común. Tampoco consideran prioritario alcanzar una política exterior común. Cuando se ve la tendencia de la opinión de los ciudadanos, tan dispares y desiguales entre sí, y no se olvida que esos entrevistados son una muestra proporcional de los votantes de las próximas campañas electorales hay que concluir que queda un trabajo arduo para convertir los deseos en realidades, figuras 22 y 23.

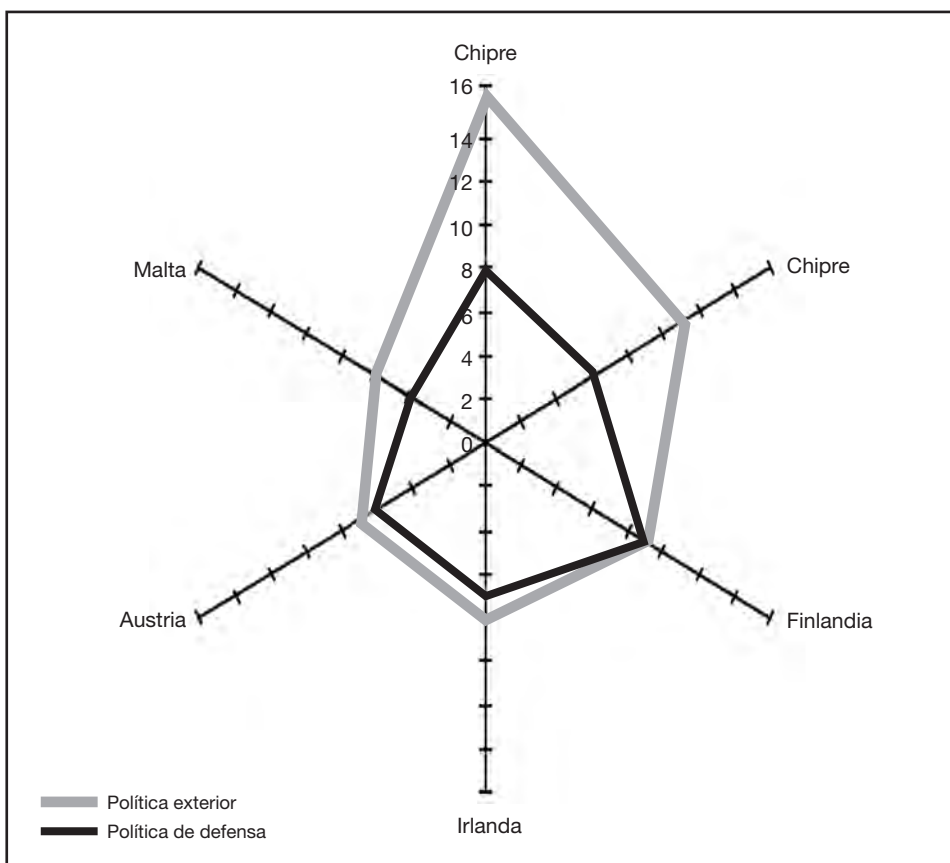


Figura 22.— *Prioridad para el futuro de la Unión Europea según la opinión de los ciudadanos de los países que no pertenecen a la Alianza.*

La Presidencia de la Unión Europea, los gobiernos de las naciones que forman la Unión Europea y a la vez la Alianza, y la propia Alianza tienen por delante un trabajo nada fácil. Deben adecuar los intereses políticos que se han marcado la Alianza y la Unión Europea con el desigual desinterés de los ciudadanos. La dificultad se refuerza en lo dicho: los entrevistados son también electores que dan o quitan el poder para gobernar (37).

Desde la perspectiva periférica del análisis sociológico sobre asunto tan principal se concluye que el esfuerzo para reducir semejante excentrici-

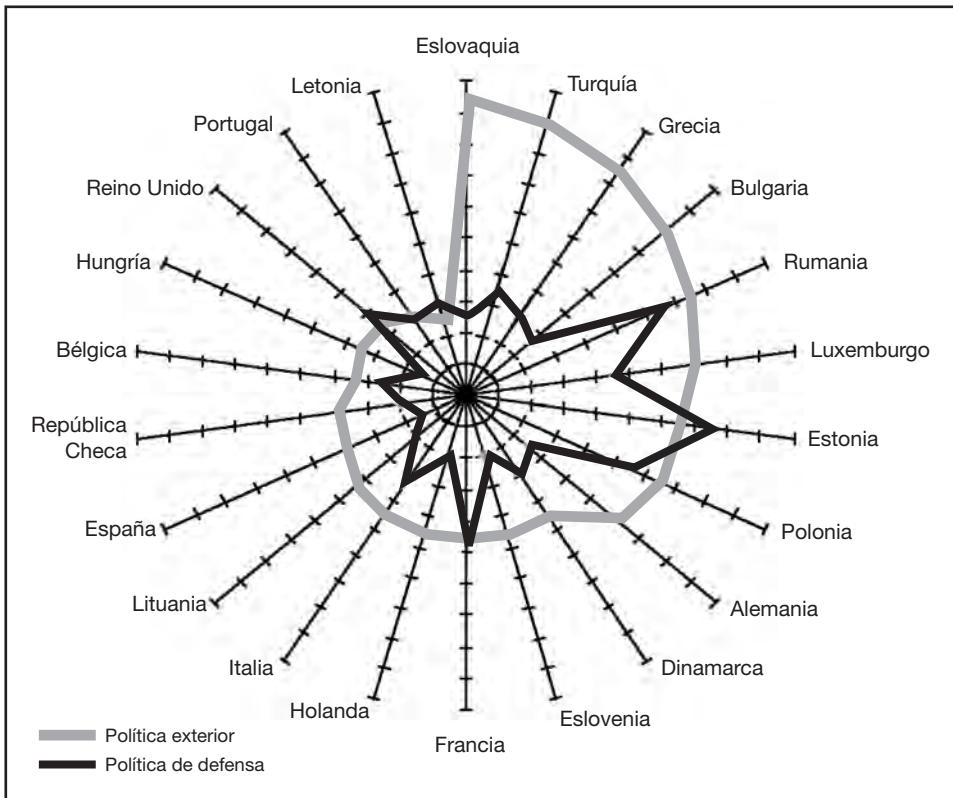


Figura 23.— *Prioridad para el futuro de la Unión Europea según la opinión de los ciudadanos de ésta que no pertenecen a la Alianza.*

(37) Aunque es una reflexión *doméstica*, española, se puede aplicar como análisis crítico que vale en mayor o menor medida para aplicarlo al resto de la vida pública europea, NIETO, Alejandro: *El desgobierno de lo público*, editorial Ariel, Barcelona, 2007. El análisis se debe añadir a los trabajos ya citados donde se reclama un cambio profunda en la forma de gestionar los asuntos públicos.

dad es mayor que llegar a la definición del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, o definir la estructura con la que deberá dotarse en el futuro. Se deberá hacer un esfuerzo importante para reducir las distancias entre lo que es y lo que debería ser. Ya se tendría que haber comenzado esa labor pedagógica. El análisis de los textos escolares en los niveles adecuados, tanto los propios, como los ajenos muestran que se siguen dejando a un lado estas cuestiones. La prensa sigue siendo portavoz y comentarista de lo que preocupa de manera inmediata a sus lectores que poco tiene que ver con lo que se pretende.

Ante semejante escepticismo queda la reflexión de Domínguez Ortiz:

«Cuando hay voluntad política y esfuerzo continuado en las acciones para alcanzar el objetivo previsto, las metas se consiguen a medio, o a largo plazo.»

Ejemplos hay y de sobra que muestran la validez de que la hipótesis se cumple. El pesimismo también puede ser relegado acudiendo al principio estadístico que asegura que la posibilidad más remota tiene una probabilidad finita de que pueda cumplirse. El objetivo merece el empeño.