

# **DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN LA SEGURIDAD EN GENERAL Y DE LA EUROPEA EN PARTICULAR**

Por JULIÁN PEÑAS MORA

## **Introducción**

Cuatro son las dimensiones que integran la seguridad nacional, globalmente entendida: la diplomática, la económica, la militar y la político-social.

Las dos primeras son de destacar en cuanto se ponen en juego para lograr por sí mismas los objetivos finales de la seguridad nacional, sin recurrir a la fuerza.

Así, los tratados y alianzas pueden, por sí solos, dar credibilidad a la amenaza de utilización de la fuerza, mientras las sanciones económicas pueden servir para amenazar el bienestar económico de una nación, influyendo en su política de relaciones exteriores.

Por otra parte, los instrumentos diplomático y económico tienen sólo un limitado poder coactivo, permiten la comunicación entre las partes, lo que facilita la toma de decisiones antes de que una crisis lleve a la ruptura de hostilidades.

Para conocer su verdadera utilidad veamos cómo se produce la contribución de estas cuatro dimensiones a la seguridad nacional y cuáles son los factores limitativos de esa contribución.

## **De la seguridad en general**

### *Dimensión diplomática*

Se hace patente de muy variadas maneras, pero fundamentalmente, a través de las organizaciones internacionales, las alianzas y el control de armamentos.

### ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el año 1946 se creó la ONU como estructura para el ejercicio de la diplomacia en sustitución de la aplicación de la fuerza militar, a la solución de los contenciosos internacionales, aunque no parece haber ejercido una gran influencia en materias que afectan a la seguridad internacional y, en el mejor de los casos, se ha convertido en una caja de resonancias de cuanto en ella se dice.

### LAS ALIANZAS

Se acepta de un modo general que las alianzas contribuyen de forma positiva a la salvaguarda de la seguridad nacional. Se basan en la existencia de una amenaza común que ninguno de los países puede superar por separado con probabilidades de éxito, para lo cual, para evitar que puedan ser vencidos de modo sucesivo por una potencia superior, se contrae de modo solidario el compromiso de aceptar que el ataque a un miembro de la alianza se considerará como si fuera dirigido contra toda la comunidad, por lo que, en consecuencia, provocará la reacción armada de todos contra el agresor, al amparo del derecho de legítima defensa individual y colectiva, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas.

Ello no quiere decir que los intereses de los aliados tengan que ser idénticos, ya que normalmente las características de los miembros serán diferentes aunque coincidan en el objetivo de salvaguardar la seguridad.

En la actualidad la OTAN es la Alianza de mayor envergadura de cuantas se han constituido. Su carácter es esencialmente político y durante su existencia ha mantenido la paz, la estabilidad y la seguridad en Europa.

La credibilidad de las alianzas se basa en los compromisos de sus miembros y en su capacidad de disuasión y de defensa.

### CONTROL DE ARMAMENTOS

Es parte esencial de la política de seguridad, en la que actúa la diplomacia conjuntamente con expertos y técnicos militares, a fin de limitar los sistemas

de armas y reducir los medios de combate a los niveles mínimos necesarios para mantener la disuasión y la defensa dentro del equilibrio de fuerzas.

Tradicionalmente, con el control de armamentos se han perseguido tres finalidades fundamentales:

- Reducir las probabilidades de conflicto armado.
- Reducir los daños de la guerra, caso de no haberse podido evitar.
- Limitar los gastos de defensa.

La disminución de la amenaza y los riesgos de guerra es sin duda el fin principal perseguido que puede lograrse mediante la limitación de fuerzas y de los armamentos totales; aumento de la estabilidad y con la prohibición absoluta de fabricar armas químicas —de acuerdo con el Convenio de Ginebra de 1925—.

La reducción de daños se consigue mediante la firma de los Tratados sobre limitaciones —SALT I y SALT II— y sobre reducciones —START—, así como los suscritos en la Carta de París de la CSCE sobre reducciones de armas convencionales, que abren paso a nuevas limitaciones y reducciones.

La limitación de gastos es otro de los objetivos perseguidos. Así los países que han participado en la mencionada Carta de París han anunciado drásticas reducciones en los gastos de defensa para los años inmediatamente venideros.

De poco sirven los acuerdos de control de armamentos sin un sistema de verificación del cumplimiento de lo acordado, y según las características del sistema de armas de que se trata así serán las dificultades de las verificaciones.

Secuela peligrosa del control de armamentos es que la opinión pública lo pueda interpretar como señal de haber disminuido la tensión internacional, y en muchos casos así es en realidad, bajando la precisión de la amenaza y, consiguientemente, disminuyendo su apoyo material y moral a la política de seguridad global.

### *Dimensión económica*

#### CONTRIBUCIÓN DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA A LA SEGURIDAD

Las principales formas en que contribuye la dimensión económica a la seguridad son, entre otras, en las siguientes:

- 1) Fomentando el libre cambio y, consiguientemente, la estabilidad internacional en una zona.

- 2) Como medio de influir sobre la política de otros países. Así, de manera directa, la ayuda prestada a Israel y Egipto, con motivo de las negociaciones de Camp David, en el año 1978, que convirtió a Estados Unidos en moderador de la situación en Oriente Medio, fue a costa de proporcionar una ayuda cifrada en unos 5.000 millones de dólares anuales, entre las dos naciones durante diez años.
- 3) Aumentando las posibilidades estratégicas entre aliados. Si se facilita ayuda en servicios o equipamientos esenciales a un aliado, podría dedicar sus propios recursos a otros programas que sean importantes para su seguridad nacional.
- 4) Eliminando ciertas posibilidades a un potencial adversario. Es el caso en que se niega a la economía del posible adversario —contando con los propios aliados, en su caso—, la posibilidad de comerciar libremente, con lo que un efecto inmediato podría ser que se viera obligado a dedicar al sector civil recursos que, de otra forma, se habrían destinado a fines militares.
- 5) Actuando de indicadores de las intenciones propias. Aquí aparecen las sanciones económicas como medio de comunicar al adversario que determinado comportamiento causa preocupación al país que las impone.

## PRINCIPIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE SEGURIDAD

Para obtener los resultados buscados se precisa:

- 1) Recursos suficientes y adecuados, tanto en medios como en personal, que controle las medidas aplicadas. Indudablemente, la seguridad no es una mercancía barata.
- 2) Tiempo suficiente para que la política decidida surta sus efectos.
- 3) Integración de las medidas económicas con otras de diferente especie (militares, psicológicas... etc.).
- 4) Claridad de fines perseguidos.

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE SEGURIDAD

Este importante componente de la seguridad global, puede servirse de muy diversos instrumentos, entre los cuales se encuentran:

### *TARIFAS, CUOTAS, EMBARGOS Y BOICOTEOS*

Aplicando algunas de estas medidas se pueden limitar las posibilidades de exportación de un país, de forma que si la nación que las impone es el proveedor principal del que ha de sufrirlas, y este último no tiene otro

mercado al que acudir, se habrá influido sobre él y su política de seguridad. Lo mismo puede decirse de la fijación de cuotas o limitaciones directas de las importaciones de determinado orden.

De grandes efectos pueden ser el boicoteo a los productos procedentes de un país, o el embargo de ciertos materiales estratégicos con destino a determinado país o zona. Así, los países de la CEE acudieron en ayuda de uno de los miembros, Gran Bretaña, al decretar el embargo a Argentina en ocasión de la guerra de las Malvinas.

Se puede definir el embargo como un acto de soberanía nacional por el que un gobierno prohíbe la exportación destinada a uno o varios países a los que estima que no se debe ayudar a conseguir los fines de su política de seguridad.

Mientras el bloqueo, al que nos referimos a continuación es un acto hostil, o puede considerarse como tal por el país al que va dirigido, que puede contestar con actos de retorsión, el embargo es la mera interrupción de un intercambio comercial de determinados productos.

Así pues, el embargo puede constituir una medida conservadora decretada en un período de tensión entre Estados que se encuentran mutuamente enfrentados, sin haber roto aún las hostilidades. También puede decretarse una vez iniciadas éstas, perjudicando a uno o a los dos beligerantes. En este caso, los especialistas en Derecho internacional estiman que, mediante tal medida, el país que interrumpe los suministros toma parte, indirectamente, privilegiando a uno de los beligerantes, en perjuicio del otro al que penaliza.

Todas estas medidas sólo son eficaces cuando las naciones que las sufren no pueden recurrir a proveedores o mercados alternativos. De no ser así, los resultados podrían ser nulos, como lo demuestran innumerables casos en que no se lograron los fines perseguidos, sin contar aquellos en que la población, al sufrir las consecuencias de las medidas restrictivas como reacción, movilizó su apoyo a favor del gobierno propio haciendo abortar la acción emprendida.

#### *BLOQUEOS Y «LISTAS NEGRAS»*

Son formas de aplicarse una política económica de seguridad que, generalmente, van acompañadas de otras acciones. Las «listas negras» pueden aplicarse en tiempos de guerra para impedir que países neutrales comercien con el enemigo, considerándolos como si se tratara de enemigos propiamente dicho. El bloqueo, de mayor efectividad, pretende privar a un enemigo de materiales que le son necesarios para la continuación o

comienzo de una guerra, pudiendo dar grandes resultados, como el impuesto por los aliados de las potencias centrales en la Primera Guerra Mundial.

#### *OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA DE SEGURIDAD APLICABLES EN EL ENTORNO INTERNACIONAL*

- La ayuda exterior.
- El suministro de armamentos.
- Las transferencias de tecnología, nuclear o convencional.

La ayuda exterior y el suministro de armamentos son medidas económicas que afectan directamente a los fines de la seguridad nacional, permitiendo a las naciones que puedan mejorar su propia situación, fortaleciendo así, directamente, la posición de los aliados que le prestan la ayuda o, por lo menos, influir sobre otros países que pierden así, correlativamente, una parte de su soberanía.

La transferencia de tecnología está íntimamente ligada al comercio y es un factor importante en la política económica de seguridad, dada la estrecha relación entre tecnología y potencial militar, no siendo de extrañar que se limite su transferencia a enemigos potenciales o se busque su adquisición por quienes no la posean. Y no sólo cuenta la tecnología de directa aplicación militar sino también la de doble uso, que es aprovechable en el extenso campo de actividades sensibles de la defensa y que en poder de un enemigo potencial puede hacerle superar su desventaja o facilitarle determinada superioridad.

Las exportaciones de tecnologías consideradas de doble uso están sujetas a controles de exportación para evitar su transferencia a posibles enemigos y causar daños a la propia seguridad. Nacen así los controles a la exportación, con limitaciones o exclusiones referidas tanto a países como a tipos de materiales entre los que ocupan un lugar especial los nucleares.

Los controles pueden eludirse, y a veces se eluden, logrando que los equipos, materiales o productos no permanezcan en el lugar declarado como de último destino, o ni siquiera lleguen a él, por haberse desviado a su destino final auténtico, contraviniendo lo dispuesto. Las empresas que así obran están sujetas a sanciones rigurosas.

Conciliar los intereses de la seguridad nacional con el interés industrial o comercial privado requiere la existencia de un órgano, a nivel superior, que afronte este problema a la vista de todos los intereses en juego, incluidos los internacionales derivados de los compromisos contraídos con países

aliados. Estos intereses se abordan con toda claridad, para evitar los perjuicios que puedan ocasionarse entre sí los propios miembros de una alianza, los intereses nacionales y los de los particulares afectados, a los que se informa de las tecnologías y países que están sujetos a prohibición. Por ejemplo, el COCOM (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) se creó para ejercer el control de las exportaciones de determinadas tecnologías de doble uso, y de uso militar, a Rusia y países del Este.

Estas restricciones al ser limitadas pueden causar perjuicios también limitados, ya que pueden transferirse a países sobre los que no existen impedimentos. Lo que sí es en cierto modo perjudicial que exista un grado elevado de control y que las empresas deban someterse al mismo sin libertad para transferir la tecnología, debido a la prohibición de venta a posibles enemigos. También es cierto que los países vetados pagan precios más elevados por una venta prohibida que por una venta libre, lo cual beneficia a los vendedores.

El conflicto del Golfo ha permitido investigar las instalaciones para la fabricación del arma nuclear de Irak con tecnología transferida secretamente por países industrializados. Igualmente técnicos de países occidentales han participado en el montaje de fábricas de armas químicas en dicho país. Preocupa pensar que con la desintegración de la Unión Soviética técnicos rusos puedan ayudar a estos países en la fabricación de armas nucleares.

#### APROVISIONAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Las importaciones de materiales y productos que son permanentemente indispensables para garantizar el desarrollo económico de la política de seguridad, tales como los hidrocarburos, los metales raros (cromo, cobalto, molibdeno...), la dependencia de un número reducido de proveedores puede originar situaciones de vulnerabilidad en los abastecimientos, difícilmente superables.

Así, todo plan de abastecimiento de tales materiales habrá de tener en cuenta:

- 1) La dispersión de riesgos, diversificando las fuentes de abastecimiento.
- 2) La constitución de *stocks* de seguridad.

Esto sin dejar de intentar resolver las carencias nacionales mediante prospecciones en el subsuelo nacional, la búsqueda de otros productos de sustitución y los acuerdos con otros países importadores de los mismos productos o materiales.

El factor coste tiene aquí un importante protagonismo. Se trata de materiales no sólo caros sino raros, por lo que la inmovilización en forma de *stocks* supone una consideración más del binomio coste-seguridad.

### *Dimensión militar*

La dimensión militar se traduce en el instrumento o recurso que se utiliza en la última hora, dado su elevado coste y riesgos. No obstante, la potencia militar es un elemento importante en un mundo donde hay tanta inclinación a la ruptura del sistema internacional, en el que con frecuencia la fuerza es el árbitro supremo.

Su contribución a la seguridad nacional se manifiesta de cuatro formas:

- 1) Una nación puede utilizar su potencia militar para disuadir de una agresión contra sí misma u otras naciones. Para ello debe contar con la fuerza militar y los planes correspondientes si pretende que la disuasión tenga credibilidad.
- 2) Puede emplearse la fuerza militar para defenderse del atacante y proteger sus intereses, caso de que ocurriera la agresión por no haber sido eficaz la política de disuasión.
- 3) Puede utilizarse como instrumento de coacción a otras naciones para obligarlas a aceptar los propios deseos. La coacción es un factor importante de la política que contempla la disuasión diplomática y económica.
- 4) El prestigio de una nación puede aumentar mediante el despliegue visible de su poderío militar, tratando de conseguir el respeto ajeno.

Por lo mismo que diferentes finalidades o propósitos imponen distintas aplicaciones del poder militar, un determinado tipo de estructura militar no es válido para cualquier propósito. Así, aunque las armas nucleares ofensivas ofrecen una gran capacidad de disuasión y de destrucción, son en cambio de poca utilidad para, en ciertas ocasiones, utilizarlas en acciones de represalia.

El espectro abarcado por la dimensión militar se puede considerar dividido según cuatro categorías básicas: la guerra nuclear estratégica, la nuclear de teatro, la convencional y la indirecta, y si bien no se pueden establecer divisiones radicales difieren, en cambio, por el volumen, la intensidad, la extensión y tipo de fuerzas empleadas.

El conflicto nuclear estratégico se caracteriza por las destrucciones masivas, por lo que hay un incentivo para evitarlo, dado que los grandes costes por ambos bandos superarían en mucho a los posibles beneficios.



Dentro de esta categoría se incluye la guerra nuclear limitada, que puede serlo por los objetivos, el número o tipo de armas utilizadas. En todo caso, siempre existe el peligro de escalada hasta llegar a la guerra nuclear generalizada.

La guerra nuclear de teatro de operaciones es una forma limitada de la nuclear que sólo afecta a una determinada zona geográfica, como era la defensa de Europa ante un eventual ataque soviético, hoy totalmente descartado.

Bajo este paraguas puede desarrollarse un escenario variable de guerras convencionales, que pueden ir desde las de corta duración y pequeña escala —como la intervención de Estados Unidos en Granada— a conflictos más prolongados, intensos y costosos —la invasión soviética de Afganistán— y otros de mayor intensidad —guerra Irán-Irak—.

En las acciones indirectas se incluyen diversas actividades tales como operaciones contra terroristas, movimientos insurgentes, guerrillas, hostigamientos fronterizos... etc. Los beligerantes pueden ser naciones, partidos políticos, grupos de fanáticos (religiosos o políticos) o grupos de terroristas.

La política militar consta de dos componentes básicos: la estrategia y la estructura de la fuerza. Una moderna definición de la estrategia podría ser la del empleo de las Fuerzas Armadas nacionales en apoyo de la política nacional mediante la aplicación, o la amenaza de la guerra. El potencial humano, las armas y el material organizados para ejecutar la política militar constituyen la estructura de la fuerza.

## ESTRATEGIA MILITAR

La estrategia militar se orienta hacia el empleo de los medios militares para el logro de objetivos militares, ligados a objetivos políticos, de forma que el solo empleo de la fuerza militar no debe separarse de los objetivos políticos a los que sirve.

## EL EQUILIBRIO NUCLEAR

Afecta a la estrategia de dos formas:

- 1) Militarmente crea estabilidad y seguridad ante el terror mutuo; el desequilibrio nuclear en cambio, a favor de un potencial nuclear, compromete la seguridad de las oponentes, lo que impide una disuasión nuclear mutua de la misma entidad sumamente peligrosa e inaceptable por la parte más débil. Las teorías estratégicas de Francia sobre el empleo de sus fuerzas nucleares y de su capacidad de disuasión a la

Unión Soviética, como la capacidad del débil contra el fuerte; el poder igualador del átomo, etc. afortunadamente no han sido experimentados y carecen de rigor.

- 2) Políticamente; el desequilibrio nuclear puede hacer que un grupo de naciones coarte o amenace al otro:

## EL EQUILIBRIO CONVENCIONAL

Ante todo, hay que anticipar las dificultades que presenta lograr una comparación de fuerzas que, como en el caso de las nucleares, no se pueda fundamentar sólo en criterios cuantitativos, sin considerar la tecnología, la instrucción, la situación geográfica y la moral. La geografía —por citar sólo un factor— juega un importante papel al determinar el equilibrio de poder militar. Así, las distancias al teatro de operaciones y la seguridad de las líneas de abastecimiento.

## ESTRUCTURA DE LA FUERZA

Se trata del segundo factor de la política militar y es el primer determinante de la disponibilidad de las fuerzas para su empleo, y también el primer condicionante de cómo han de usarse. Por ejemplo, la disponibilidad de unidades aerotransportadas supone que puedan trasladar rápidamente a zonas de operaciones alejadas. Por otra parte, las divisiones acorazadas no podrán desplegar rápidamente partiendo de sus estacionamientos en tiempo de paz, aun cuando en la estructura de la fuerza se disponga de medios de transporte aéreo.

En teoría, la estructura de la fuerza viene determinada por la estrategia militar —Plan Estratégico Conjunto (PEC)— de un país; pero, en la práctica, influyen otros intereses económicos, intereses políticos, inercia burocrática, presión industrial y la misma opinión pública.

La estructura de la fuerza presenta dos aspectos: el potencial humano y el equipamiento. Juntos determinan el número, tipo, dimensiones y posibilidades de las unidades militares.

### *Dimensión socio-política*

La cuarta componente podría estimarse representada por lo que se considera constituye el conjunto de actividades englobadas en la Defensa civil, tal como se concibe en la mayoría de los países, es decir, formada por este abanico de objetivos:

- Continuidad de la acción de gobierno.

- Protección de poblaciones.
- Movilización de recursos materiales y humanos.
- Apoyo moral de la población a las Fuerzas Armadas.

Este elemento de la seguridad global de un país presenta como características las siguientes:

- 1) La permanencia, eliminando toda distinción entre hipótesis en tiempo de paz y de guerra.
- 2) La universalidad, como afirmación según la cual la guerra es uno de los aspectos de la defensa, instrumento de la seguridad, que lo mismo afecta a civiles que a militares.
- 3) La unidad de dirección.
- 4) La descentralización territorial, como factor necesario de la seguridad del territorio.

#### CONTINUIDAD DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Se trata con esta actividad de garantizar que, en cualquier situación, sea en paz o en guerra, todos los órganos del Estado sigan funcionando a pleno rendimiento, particularmente:

- Los que tienen a su cargo las funciones legislativas.
- Los judiciales.
- Los de la Administración pública, en sus diferentes escalones.
- Los de mantenimiento del orden público.
- Los medios y actividades informativas.
- Los de protección de la moneda nacional.
- El control del sistema de comunicaciones.

Para lograr esta finalidad, las naciones disponen o deben disponer de una legislación especialmente concebida para situaciones de crisis, incluidas las bélicas, promulgada en tiempo de paz y de entrada en vigor automática en el momento que se haya considerado oportuno por el órgano legislativo, dependiendo del nivel de la situación de crisis, donde esté previsto el caso de imposibilidad de efectuar las acciones de gobierno que mantienen al país en movimiento, en cuyo caso se recurriría a un sistema descentralizado de gobiernos regionales, formado por órganos de estructura prevista de antemano y fácil organización, con poderes extraordinarios, legalmente concedidos *a priori*.

#### PROTECCIÓN DE POBLACIONES Y SUS BIENES MATERIALES

Se comprenden bajo este título todas las medidas no militares que van dirigidas a conseguir la protección de la población, sus hogares, lugares de

trabajo, instalaciones civiles esenciales, fábricas y servicios, así como la herencia cultural del país, contra cualquier acción hostil, y paliar o mitigar sus consecuencias.

La competencia en materia de protección de población suele asignarse a la Administración civil del Estado, exceptuándose algunos países como la Unión Soviética, donde la dependencia de esta función era también militar. En España se da el primer caso, según establece el artículo 2, de la Ley 2/1985, que también señala la colaboración de las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz, cuando «la gravedad de la situación de emergencia lo exija».

### MOVILIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

La movilización como el proceso por el cual un país activa y distribuye sus recursos humanos y materiales, y dispone la producción de artículos y servicios requeridos para el mantenimiento de su población civil y fuerzas militares durante períodos de crisis y de hostilidades.

La LO 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa nacional y la Organización Militar, en su artículo 14, señala que «todos los recursos humanos y materiales y todas las actividades, cualesquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la Defensa nacional o las planteadas por circunstancias excepcionales, en los términos que establezca la ley de movilización nacional».

Indudablemente, la movilización es un tema impopular, porque su desarrollo exige el recurso a los bienes nacionales que, por tanto, pueden reducir los disponibles a los grupos sociales de intereses, de los que obtienen unos beneficios regulares.

La política de seguridad nacional comprende un conjunto de objetivos y comportamientos dirigidos hacia la protección de un país, de los que uno de sus instrumentos es la movilización de sus recursos humanos y materiales. El adecuado empleo de estos medios se produce en cuatro resultados tangibles:

- 1) Lleva a una utilización más racional de los recursos disponibles, que da origen a un mayor crecimiento de la productividad y prosperidad del país.
- 2) Se convierte en otra forma de ejercer la disuasión sobre un enemigo potencial, añadiendo un nuevo nivel de riesgo e incertidumbre.
- 3) Incrementa el apoyo que puede prestarse a las Fuerzas Armadas, aumentando el número de alternativas logísticas de las operaciones

militares, así como los servicios y producción de bienes esenciales para la población civil.

- 4) Es un factor que ofrece mayores posibilidades de supervivencia y rehabilitación después de un posible ataque.

La movilización de recursos humanos y materiales puede tomar muy variadas formas, según el objeto de la misma.

Así lo entiende la Ley 50/1969, de 26 de abril, Básica de Movilización Nacional en su artículo 1, dice que «todos los recursos nacionales, cualquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados para su empleo en las necesidades de la Defensa nacional o cuando situaciones excepcionales lo exijan».

Lo mismo hace la mencionada LO 6/1980, en su artículo 15, al decir que los recursos de la nación deberán ser coordinados para lograr los objetivos fijados en la política de defensa que «la expresada coordinación comprenderá cuanto se relaciona con la Defensa nacional, y muy principalmente:

- Los recursos energéticos, tanto de las fuentes propias como las dependencias del exterior.
- Los recursos básicos de materias primas y alimenticias, tanto propias como del extranjero.
- Los recursos industriales y los sanitarios.
- Las vías de comunicación y los transportes de tierra, mar y aire.
- Las telecomunicaciones.
- Los servicios de inteligencia y contrainteligencia.
- Y, en general, cuantos medios y recursos sean esenciales e incidan de forma sustancial en la Defensa nacional».

En la OTAN, como es sabido, existe el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia, SCEPC, (*Senior Civil Emergency Planning Committee*), que tiene encomendada la doble misión de elaborar planes, en coordinación con los demás países de la Alianza, para la movilización de los recursos y energías nacionales para apoyo a las fuerzas con dichos recursos, durante las operaciones militares, y para abastecer a la población civil.

El SCEPC es el comité más importante de la Alianza en este cometido esencial de preparar el paso de una situación de paz a la de hostilidades con la mayor eficacia y la necesaria rapidez. En caso de crisis cesa la actividad de los numerosos comités y grupos de trabajo de la OTAN y permanecen sólo el Consejo Atlántico-Comité de Planes de Defensa, asistidos por el Comité Político, el Comité Militar, el Comité de Alertas y el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia.

El SCEPC coordina el planeamiento civil de la OTAN, con participación de los países miembros y de los comités subordinados, que elaboran planes para la movilización de los recursos nacionales según las necesidades previstas en las operaciones militares de los planes de contingencia y de defensa. Estos recursos se refieren principalmente a abastecimientos, carburantes, industria, transportes terrestres, marítimos y aéreos. El SCEPC coordina los Planes de Emergencia Civil (CEP) de los países de la OTAN, que en conjunto reflejan el grado de preparación civil de la Alianza.

Con el ingreso de España en la OTAN en el año 1982 se creó el correspondiente Gabinete de Crisis, cuya actuación más reciente y también destacada fue en el conflicto del Golfo, en el que el presidente y los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa adoptaron las decisiones oportunas sobre la participación española, en coordinación con Estados Unidos, UEO y demás países que intervinieron en el conflicto.

Las principales disposiciones promulgadas han sido el RD 2639/86, que creó la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis; el RD 163/87, que creaba la Dirección de Infraestructura para situaciones de crisis, y el RD 164/87, nombrando director de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis.

El principal organismo encargado de crear el mecanismo de crisis es el Gabinete de Presidencia. Además de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior (de los Comités sectoriales de Política Exterior, Militar y de Política Interior, respectivamente), participan en el Comité Sectorial de Planes Civiles Emergencia los organismos y representantes correspondientes de los Ministerios, cuyas actividades o recursos coordina dicho Comité (Industria, Comercio, Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Turismo, Obras Públicas...) y deben elaborar planes de movilización de sus recursos para caso de hostilidades.

#### APOYO MORAL DE LA POBLACIÓN A LAS FUERZAS ARMADAS

Es factor igualmente esencial a la seguridad nacional el apoyo moral de la población a los componentes de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis, en las que se convierten en protagonista principal. Ejemplos que no necesitan explicación de los efectos de la falta de ese apoyo podemos citar la petición del armisticio, por los alemanes, en octubre del año 1918, en ocasión del hundimiento de la retaguardia en la nación, con sus huelgas y boicoteos contra las Fuerzas Armadas propias; y la caída del régimen zarista, en febrero del año 1917.

## **De la seguridad europea, en particular**

### *Generalidades*

Las dimensiones atribuidas a la seguridad se refieren a un Estado-Nación, individualmente considerado, pero también pueden extenderse a los procesos de seguridad colectiva —aplicados coordinadamente, aunque con independencia— de los Estados que persiguen un determinado nivel de seguridad, frente a amenazas comunes más o menos definidas, reales o percibidas. Tal es el caso de la seguridad colectiva europea, como resultado de las decisiones políticas sobre la vulnerabilidad de las seguridades nacionales, ante el peligro de tener que afrontar aisladamente una amenaza común superior procedente del Este, hoy desaparecida y frente a cualquier otro tipo de amenazas.

La naturaleza de la seguridad europea, en nuestros días, presenta unas notas específicas, derivadas de las circunstancias históricas del momento en que se considera su posible estructuración, pues no puede ser el mismo sistema establecido a la terminación de la guerra de los Treinta Años que el adoptado en ocasión de las guerras napoleónicas, o que el sistema imperante en el año 1914, como el existente al término de la Segunda Guerra Mundial, con el comienzo de la guerra fría, y la confrontación Este-Oeste.

El sistema de seguridad europeo, como todo sistema colectivo, presenta los siguientes caracteres:

- El de generalidad, englobando en una situación ideal única a todos los Estados europeos del Continente.
- El de indivisibilidad entre las distintas organizaciones que permiten responder a cada una de las dimensiones estructurales que constituyen el sistema. Así, en la Declaración de Londres sobre las reuniones del 5 y 6 de julio del año 1990, del Consejo del Atlántico Norte, se dice que «la seguridad de cada Estado se encuentra indiscutiblemente vinculada a la de sus vecinos». Lo mismo en la Plataforma de La Haya, del mes octubre del año 1987, de la UEO, se reconocía, (1.1), que «la seguridad de la Alianza es indivisible».
- El de interdependencia de los Estados y organizaciones que se ponen en juego para establecer el sistema.
- El de la irreversibilidad, que reconoce que la historia no se repite y que no puede haber regreso al pasado, a pesar de la práctica inmutabilidad de algunos de los valores que se desea proteger y dada la variabilidad y falta de permanencia de los intereses protegidos en un determinado momento.

### *Causas modificativas del sistema actual de seguridad y sus consecuencias*

Los principales hechos que han cambiado la situación en Europa y han modificado el sistema de seguridad vigente desde el término de la Segunda Guerra Mundial han sido:

- El final de la guerra fría entre el Este y el Oeste.
- El derrumbamiento de los regímenes comunistas en Europa Central y Oriental.
- La unificación alemana y su permanencia en la OTAN.
- El Tratado de Reducción de Armas Convencionales en Europa.

Con sucesión de estos cambios tan trascendentes se ha producido una adaptación del sistema de seguridad a la nueva situación, caracterizada por:

- La eliminación práctica de la posibilidad de un ataque masivo por sorpresa.
- La retirada de las tropas soviéticas detrás de sus fronteras europeas y la disolución del Pacto de Varsovia.
- La posibilidad de disgregación del sistema federal soviético y del propio imperio de la Unión Soviética.
- Los comienzos de la introducción del sistema de economía de mercado y el triunfo de la democracia en los países del centro y sureste de Europa.

### *Subsistencia de riesgos*

Desaparecidas determinadas amenazas, como la militar, siguen existiendo ciertos riesgos o hechos generadores de riesgos, entre los cuales cabe destacar:

- La potencia militar soviética, convencional y nuclear, que, a pesar de las reducciones convenidas y acordadas, seguirá siendo la mayor de Europa y que, a pesar de los anunciados recortes de presupuestos de Defensa, sigue modernizando sus Fuerzas Armadas, introduciendo calidad a cambio de la cantidad sacrificada.
- La inestabilidad política del régimen soviético en sus aspectos políticos, económicos y sociales.
- La posibilidad de conflictos regionales o nacionales entre Estados o minorías étnicas, cada día más agudizados.
- Las consecuencias que pueden tener para los Estados europeos los conflictos que se originen fuera de la zona, donde se dispone de suficientes medios de destrucción, como ya se han materializado en el golfo Pérsico.



## *Medios para frontar los riesgos existentes y sus misiones*

### LA OTAN

La política de seguridad europea seguirá necesitando de la Alianza Atlántica, como su propio fundamento, mientras continúe la incertidumbre y la inestabilidad del proceso de cambio. Así se reconoció en la Declaración de Londres del Consejo del Atlántico Norte, del mes de julio del año 1990, al decir que «...La Alianza debe seguir garantizando la defensa colectiva... Necesita desempeñar un papel aún más relevante como factor de cambio», con lo cual no se hacía más que confirmar las palabras de R. Debray cuando dice que:

«Una coalición entre Estados debe hacer coexistir intereses, que por definición no son colectivos ni automáticamente compatibles entre sí. Se puede estar en conjunción de intereses sin estar en comunión de valores. El mundo de los intereses es el de los hechos, y no dependen de la moral sino del cálculo. Los valores no se negocian ni se eligen, se adhiere uno a ellos al nacer, sin sopesar ventajas ni inconvenientes».

Lógicamente, se impone su conservación pero introduciendo las modificaciones derivadas de la presencia de nuevos problemas y la desaparición, momentánea, de una amenaza colectiva, procedente de un enemigo definido. Precisamente basándose en esta desaparición, hay quienes sostienen que la OTAN no tiene ya justificación de existir porque, una vez que ha desaparecido la amenaza percibida que dio origen a su nacimiento, ha perdido su razón de ser.

Pero la nueva estrategia de la OTAN se orienta a la seguridad europea actual y a su coordinación con la UEO, la CEE y lo acordado en la CSCE.

La firmeza de la Alianza es en la actualidad una garantía de estabilidad y de continuidad, confirmando el reforzamiento de los lazos políticos entre sus miembros y el acercamiento con otros Estados no miembros, de los que la Unión Soviética será pieza clave. Esto sin olvidar las palabras de Kissinger de que:

«Una alianza es útil mientras se considere que el riesgo inmediato de un conflicto es menor que el peligro de enfrentarse a solas con un enemigo preponderante».

La OTAN ha actualizado su nueva estrategia, en los siguientes aspectos:

- Abandono de los antiguos conceptos de «defensa avanzada» y Plan FOFA.

- Disminución de sus efectivos estacionados a vanguardia, si bien conservando la capacidad para reconstruir una situación eficaz de respuesta en caso de crisis.
- Mantenimiento de la credibilidad y eficacia de los medios navales en que deben apoyarse para el Plan de Refuerzo Rápido a Europa por parte de Norteamérica.
- Prestación de una especial atención a la movilidad y flexibilidad de sus unidades militares y entrenamiento de sus reservas para lo cual habrán de organizarse formaciones de intervención rápida, de fuerzas multinacionales.
- Modificar los planes militares y la infraestructura en los que verán aumentada su importancia los sectores de C3I y transportes, en función del incremento de los períodos de alerta de que ahora van a establecerse.
- Considerar la conveniencia de un futuro y próximo acuerdo de eliminación de las armas nucleares del frente europeo, reservándolas como armas de último recurso.
- Dedicar mayor atención al Mediterráneo dada su inestabilidad y al empeoramiento de la situación en el Oriente Medio, fuente de tensiones para Europa.
- Considerar la vigencia del Informe del Comité de los Tres —de los «Tres sabios», Pearson, Lange y Martino— sobre cooperación no militar dentro de la OTAN, aprobado por el Consejo Atlántico en el año 1956, donde se hace referencia ya a los conflictos fuera del área de la Alianza en el sentido de que: «la OTAN no debe olvidar que la influencia y los intereses de sus miembros no se limitan a la zona de aplicación del Tratado y que acontecimientos exteriores a esta zona pueden afectar gravemente a los intereses colectivos de la Comunidad Atlántica». Por otro lado, la zona exterior a la fijada por el artículo 6 del Tratado de Washington ya quedó institucionalizada en la Declaración de Ottawa, del año 1974, donde se decía que había que «reforzar la práctica de las consultas en tiempo oportuno, por todos los medios apropiados, sobre las cuestiones que afecten a sus intereses comunes en tanto que miembros de la Alianza, teniendo en cuenta aquellos que puedan ser influenciados por los acontecimientos que tengan lugar en otras partes del Mundo».
- Completar la estructura de la seguridad colectiva con base en la OTAN mediante otros sistemas de seguridad paneuropea.

## LA UEO

Con las manifestaciones, expresas y tácitas, de Estados Unidos de reducir al mínimo sus efectivos en Europa, aumenta el protagonismo futuro de la UEO, en la que faltan en calidad de miembros algunos de los Estados que forman parte de la OTAN y que, sin duda, habrán de incorporarse a la Unión, dada la identidad europea de seguridad que hoy se vive.

En dicha plataforma, base de los compromisos adquiridos por los países miembros de la UEO con respecto a la seguridad europea, aún reconociendo que esta seguridad sólo puede garantizarse en íntima asociación con los aliados norteamericanos, y que la presencia de las fuerzas de Estados Unidos, convencionales y nucleares, son parte insustituible de la defensa de Europa, se reafirma la resolución de reforzar el pilar europeo (III,a,2), al mismo tiempo que se manifiesta la voluntad de un mejor uso de los recursos disponibles, de ampliar la cooperación militar, bilateral y multilateralmente, de intensificar la cooperación en el terreno de los armamentos y, lo que tiene carácter de novedad, proseguir los esfuerzos para mantener la base industrial común sobre una tecnología avanzada, al mismo tiempo que se decide concertar una política común en ocasión de crisis extraeuropeas en tanto amenacen a los intereses de la seguridad (III,a,4).

Bajo este programa de trabajo y a la vista de los trascendentes cambios verificados en los años 1989 y 1990, la UEO aborda su papel complementario en la estructura de seguridad europea, y ya ha dado muestras de su voluntad política con motivo de la crisis del Golfo donde, en ocasión del embargo, se estableció un mecanismo de enlace entre los Estados Mayores de las Fuerzas Navales y la coordinación entre sus unidades de superficie allí presentes.

## LA CEE

Recientemente han arreciado las voces de aquellos que quieren asignar a esta Organización comunitaria un mayor papel en el esquema de seguridad europeo, aparte del que ya tiene como dimensión económica del conjunto del sistema, propugnando que se dote a la CEE de una política exterior y de seguridad.

Bien es verdad que la integración económica ha avanzado a pasos agigantados y que se han registrado avances en la cooperación en algunas materias de política exterior, propugnada por el Acta Única, pero sus medios de acción siguen limitados en este terreno, más aún en política de defensa, como ha puesto de manifiesto la crisis del Golfo, donde se ha visto la

carencia, ya conocida de antemano, de instituciones para desarrollar una política propia de seguridad frente a las amenazas e intereses comunes.

De aquí los intentos señalados. Uno de los más significativos se dio a conocer por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, en el mes de marzo de este año, en su conferencia pronunciada con ocasión del acto en memoria de Alanstair Buchan. En ella, defendió la conveniencia de moverse hacia la unión política que encuadrara un esquema de política extranjera y de seguridad, destacando la necesidad de hacer frente a los retos del presente y situaciones peligrosas que amenazarán desestabilizar a la zona europea.

Lo cierto es que las realidades de la guerra del Golfo han aireado estas carencias de la CEE, que quiere romper con su marco económico y construir su propia política de seguridad, apoyándose en lo que ya existe, como es la UEO, para establecer un puente con la OTAN. Lo único que le faltaba a la CEE, frente a la confrontación económica, tecnológica y comercial que tiene planteada Estados Unidos, son estas pretensiones de emancipación europea occidental en el campo de la seguridad.

#### LA CSCE

Hasta aquí los órganos señalados han tenido, y tienen, por finalidad la seguridad europea occidental, no la paneuropea. Para lograr ésta hay que implicar, en igualdad de condiciones y responsabilidades, a la Europa Central y Suroriental, para lo que, por el momento, el único instrumento válido es la CSCE, más aún después de la desintegración del Pacto de Varsovia, por ser el único que cuenta con la participación de los 34 miembros europeos, Albania excluida, aunque se espera que no por mucho tiempo. Además, la CSCE, a la vista del ritmo que llevan sus trabajos, desempeñará un relevante papel en el futuro inmediato del Continente, vinculando a los países de Europa y América del Norte.

Para esta actividad cuenta con el apoyo expreso de la OTAN, manifestado en la Declaración de Londres, de 1990. Y aunque los Estados Unidos también le han dado luz verde para el fortalecimiento de la Organización, siempre y cuando no se cuestione el futuro de la OTAN, por lo que no cabe pensar que pueda desempeñar papeles que tiene encomendados la Alianza.

Por el momento, hay que prever una complementariedad entre la CSCE, donde se sientan juntos Estados Unidos y la Unión Soviética, y la OTAN, convirtiéndose en un nuevo pilar de la seguridad paneuropea, no sólo de la eurooccidental. Indudablemente, la CSCE marca el comienzo de una nueva

situación europea, pero las grandes incertidumbres en Europa Central y Oriental son los frenos que será preciso desbloquear antes de que se consigan resultados tangibles que establezcan un sistema global, territorial, de seguridad en todo el continente europeo, que abarque no sólo los problemas estrictamente militares sino una verdadera cooperación en otros sectores, tales como el de los derechos humanos, las minorías étnicas y los problemas económicos, por citar sólo los más candentes.

Por el momento, con la Carta de París se ha conseguido establecer un Consejo de Ministros, como punto central para las consultas políticas; un Secretariado, con sede en Praga; y el Centro para la Prevención de Conflictos, con sede en Viena; y se ha acordado estudiar la creación de una Asamblea parlamentaria propia. La próxima reunión en Helsinki, en el mes de marzo del año 1992, ofrecerá nuevas oportunidades para ver de ampliar el campo de la colaboración ya iniciada.

#### *Complementariedad de las organizaciones que forman el sistema paneuropeo*

De manera casi simultánea, las distintas organizaciones europeas existentes se han sentido llamadas a organizar el nuevo sistema de seguridad continental, ya en el ámbito occidental, ya en el paneuropeo, estando bien patente que si bien se puede actuar con los medios disponibles, ninguno de ellos podrá excluir a ningún otro. Todos deberán actuar bajo el signo común de la complementariedad, aunque no sea más que para no despertar la sensibilidad norteamericana, que se sigue considerando obligada a velar por la suerte de sus aliados y protegidos, sin alinear a estos, dando la impresión de mezclarse en demasía en sus asuntos internos. Esto tiene aplicación particular en la Alemania unificada, sometida cada día más a presiones internas de los cinco *länder* recién incorporados y de difícil asimilación.

La integración de la seguridad europea será una derivación de la solución de los problemas de unión política, que está aún lejana, a pesar de la desaparición de los elementos desestabilizadores como lo fueron el Pacto de Varsovia que, simultánea y paradójicamente, tanto hiciera en pro de esa unión. Claro que en política internacional lo andado en unos años se puede desandar en unos días, según la percepción de la situación y de las amenazas del momento.

En estas circunstancias, la OTAN ha aprobado una nueva estrategia, ha modificado su estructura con la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y modificado su doctrina y programa de objetivos político-militares. La UEO, en el día 22 del mes de febrero de este año, ha dado a

conocer las conclusiones sobre su futuro protagonismo como puente entre la CEE y la OTAN, Y este año 1991, la conferencia intergubernamental sobre la unión política, de la CEE, concluirá un proyecto de tratado materializando la naturaleza y extensión de su futuro en asuntos de seguridad. Cuando estos trabajos estén concluidos se esclarecerá más el futuro panorama actual.

En todo caso, se deberán tener en cuenta los siguientes principios:

- Independencia de la UEO respecto de la CEE.
- La responsabilidad de la defensa europea debe investirse en la UEO y, de ningún modo, sobre la CEE que, a lo sumo, debe coordinar su política de seguridad en asuntos tales como la lucha contra el terrorismo, las exportaciones y el control de armamentos, entre otros temas.
- Las tropas norteamericanas que sigan en territorio europeo deberán integrarse al máximo con las europeas.
- La revisión estratégica de la OTAN hará más atractiva la Alianza como garantía de seguridad europea, apoyada en sus dos pilares fundamentales, aunque debiendo reforzarse el europeo.
- El empleo de las unidades militares coordinadas por la UEO requerirá algún tipo de consentimiento y la coordinación con la OTAN. Así, su fuerza de intervención rápida retendrá su responsabilidad de defensa pero necesitará de la Alianza para infraestructura, sus medios de transporte aéreo, su sistema integrado de comunicaciones para operar fuera del marco territorial europeo.
- Mantenimiento del vínculo trasatlántico, tendiendo al fortalecimiento de las relaciones de seguridad.