

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

38

X JORNADAS UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID-CESEDEN

**MODELO DE SEGURIDAD
Y DEFENSA EN EUROPA
EN EL PRÓXIMO SIGLO**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

38

X JORNADAS UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID-CESEDEN

**MODELO DE SEGURIDAD
Y DEFENSA EN EUROPA
EN EL PRÓXIMO SIGLO**

Abril, 2000



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

MODELO de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo . — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2000. — 232 p. ; 24 cm — (Monografías del CESEDEN ; 38). — Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

NIPO: 076-00-085-1. — D.L. M. 34001-00

ISBN: 84-7823-758-5

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España) II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie.

Identidad Europea de Seguridad y Defena / Política Exterior y de Seguridad Común / Concepto estratégico / Misiones de pacificación / Medios de comunicación social / Medio ambiente / Acta Unica Europea / OSCE / OTAN / Unión Europea / S. XXI

CENTRO DE DOCUMENTACION	
DEL MINISTERIO DE DEFENSA	
REGISTRO	9055
SIGNATURA	
ITEM N°	

Edita:



NIPO: 076-00-085-1

ISBN: 84-7823-758-5

Depósito Legal: M-34001-00

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.250 ejemplares

Fecha de edición: agosto 2000

**MODELO DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA
EN EL PRÓXIMO SIGLO**

SUMARIO

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN.....	13
<i>Primera sesión</i>	
EL NUEVO PAPEL DE LOS ESTADOS ANTE UNA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN	21
<i>Por Miguel Alonso Baquer</i>	
<i>Segunda sesión</i>	
COMUNICACIÓN Y DEFENSA EN LA EUROPA CONTEMPORÁNEA	43
<i>Por Alejandro Pizarroso Quintero</i>	
<i>Tercera sesión</i>	
LA IDENTIDAD DE LAS NACIONES PENINSULARES DE CARA A LA INTEGRACIÓN EUROPEA	63
<i>Por José María Blanco Núñez</i>	
<i>Cuarta sesión</i>	
EL DEBATE SOBRE LA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD: CONDICIONANTES HISTÓRICOS. RETOS PARA EL FUTURO	91
<i>Por Juan Carlos Pereira Castañares</i>	

Quinta sesión

LAS AGRESIONES AL MEDIO AMBIENTE Y LA SEGURIDAD EUROPEA..... 133

Por José Sánchez Méndez

Sexta sesión

EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (REVISADO EN AMSTERDAM): BASES PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN LOS ALBORES DEL NUEVO SIGLO 149

Por Luis Martínez Sanseroni

Séptima sesión

EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN Y LAS OPERACIONES DE PACIFICACIÓN..... 173

Por Rafael Calduch Cervera

RESUMEN..... 211

ABSTRACT 225

ÍNDICE 227

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Durante los días 9, 10 y 11 de diciembre de 1999, se celebraron las X Jornadas Universidad Complutense de Madrid (UCM)-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), en el marco del convenio existente entre ambas instituciones.

Las sesiones de trabajo se llevaron a cabo en el parador nacional de Torresillas (Valladolid).

Bajo el nombre «Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo», se desarrollaron los temas que se publican en esta Monografía.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Programa

Finalidad

Continuar la colaboración acordada en el convenio Universidad Complutense de Madrid (UCM)-Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), desarrollando las *X Jornadas* de estudio sobre el tema: «Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo».

Dirección y organización

DIRECCIÓN

POR LA UCM

- ✓ Excelentísimo señor don Rafael Puyol Antolín, *rector magnífico*.
- ✓ Ilustrísimo señor don Rafael Navarro Valls, *secretario general*.

POR EL CESEDEN

- ✓ Excelentísimo señor don José Antonio Balbás Otal, *vicealmirante director*.
- ✓ Ilustrísimo señor don Javier Álvarez Veloso, *coronel del Ejército de Tierra, secretario general técnico*.

ORGANIZACIÓN

POR LA UCM

- ✓ Excelentísimo señor don Pedro Chacón Fuertes, *vice-rector de Estudios*.
- ✓ Excelentísimo señor don Juan López de la Manzanara Barbero, *vice-rector de Asuntos Económicos*.
- ✓ Excelentísima señora doña Mercedes Doval Montoya, *vice-rectora de Ordenación Académica*.
- ✓ Excelentísimo señor don Juan Luis Paniagua Soto, *vice-rector de Relaciones Institucionales*.

POR EL CESEDEN

- ✓ Excelentísimo señor don Ignacio González Paradís, *general de brigada, jefe de Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)*.
- ✓ Ilustrísimo señor don José María Santé Rodríguez, *capitán de navío, profesor*.
- ✓ Ilustrísimo señor don Guillermo Carrero González, *capitán de navío, profesor*.

RELATORES

POR LA UCM

- ✓ Ilustrísimo señor don Rafael Calduch Cervera, *profesor*.

POR EL CESEDEN

- ✓ Ilustrísimo señor don Javier Martín García, *coronel del Ejército de Tierra, profesor*.

ADMINISTRACIÓN

POR LA UCM

- ✓ Señora doña Ana Isabel Fernández Rodríguez, *jefe del Servicio de Títulos, administradora económica de las Jornadas*.
- ✓ Señora doña María de los Ángeles Martínez Garrido, *secretaria de las Jornadas*.
- ✓ Señora doña Elena Ramírez Fuentes, *secretaria de las Jornadas*.

POR EL CESEDEN

- ✓ Ilustrísimo señor don Eduardo Vélez del Rivero, *coronel de Intendencia de la Armada, administrador económico de las Jornadas.*
- ✓ Señor don Ginés Marín Pina, *subteniente del Ejército del Aire, secretario de las Jornadas.*
- ✓ Señor don Antonio Reyes Caro, *brigada del Ejército de Tierra, auxiliar económico.*

Desarrollo de las sesiones

- ✓ Las sesiones de trabajo tendrán lugar en el parador nacional de Tordesillas (Valladolid).
- ✓ Cada sesión tendrá una duración de 45 minutos (30 de exposición y 15 de debate).
- ✓ Los moderadores de las sesiones serán el excelentísimo señor don Pedro Chacón Fuertes y el excelentísimo señor don Ignacio González Paradís.
- ✓ Los relatores tomarán notas de las exposiciones y debates, preparando un resumen para su lectura en la sesión final. Recogerán las ponencias para su posterior publicación.

Programación

JUEVES, 9 DE DICIEMBRE DE 1999

09:00 h. Salida en autobús del CESEDEN.

09:30 h. Salida del rectorado.

11:30 h. Llegada al parador y recogida de documentación.

12:30 h. Acto de inauguración de las X Jornadas.
Lectura del objeto de las Jornadas.

13:00 h. Primera sesión:

Tema: «El nuevo papel de los Estados ante una política de defensa común».

Ponente: Excelentísimo señor don Miguel Alonso Baquer, *general de brigada del Ejército de Tierra.*

17:00 h. Segunda sesión:

Tema: «Comunicación y defensa en la Europa contemporánea».

Ponente: Ilustrísimo señor don Alejandro Pizarroso Quintero.

18:00 h. Tercera sesión:

Tema: «La identidad de las naciones peninsulares de cara a la integración europea».

Ponente: Ilustrísimo señor don José María Blanco Núñez, *capitán de navío*.

VIERNES, 10 DE DICIEMBRE DE 1999

10:00 h. Cuarta sesión:

Tema: «El debate sobre la nueva arquitectura europea de cooperación y seguridad: condicionantes históricos. Retos para el futuro».

Ponente: Ilustrísimo señor don Juan Carlos Pereira Castañares, *director del Departamento de Historia Contemporánea de la UCM*.

12:00 h. Quinta sesión:

Tema: «Las agresiones al medio ambiente y la seguridad europea».

Ponente: Excelentísimo señor don José Sánchez Méndez, *general de división del Ejército del Aire*.

17:00 a 21:00 h. Visita cultural.

SÁBADO, 11 DE DICIEMBRE DE 1999

10:00 h. Sexta sesión:

Tema: «El Título V del Tratado de la Unión Europea (revisado en Amsterdam): bases para una política europea de defensa en los albores del nuevo siglo».

Ponente: Ilustrísimo señor don Luis Martínez Sanseroni, *profesor titular de Derecho Internacional de la UCM*.

11:00 h. Séptima sesión:

Tema: «El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y las operaciones de pacificación».

Ponente: Ilustrísimo señor don Rafael Calduch Cervera, *profesor titular de Relaciones Internacionales de la UCM.*

12:00 a 13:30 h. Acto de clausura de las X Jornadas.

PRIMERA SESIÓN

**EL NUEVO PAPEL DE LOS ESTADOS
ANTE UNA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN**

EL NUEVO PAPEL DE LOS ESTADOS ANTE UNA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN

Por MIGUEL ALONSO BAQUER

No cabe duda que al afirmar que España y los países miembros de la Alianza Atlántica disponen hoy de un nuevo rol para sus Fuerzas Armadas estamos queriendo decir que asumen misiones nuevas. Porque todo ha cambiado de manera decisiva y todo amenaza seguir cambiando más todavía, es por lo que en determinados ambientes académicos se nos pregunta a los militares por el nuevo rol de las Fuerzas Armadas. Lo tradicional, es decir, lo marcado por el sello de lo habitual o por los usos y costumbres, al parecer, ya no sirve. Ahora todo es distinto. Las Fuerzas Armadas atienden a otras funciones que antaño. En definitiva, deberían ser profundamente reformadas porque tal como eran carecen de cualidades para resolver del modo adecuado los conflictos de nuestro inmediato horizonte. Éste podría ser nuestro punto de partida.

Lo primero que conviene tener claro es que nos referimos a misiones y no a atribuciones. No existe —o no debe existir en el Estado liberal y mucho menos en el democrático— un poder militar legitimado para atribuirse unas responsabilidades. Las responsabilidades, que sí existen, le llegan a las Fuerzas Armadas por la vía de la subordinación a lo que sí es poder, por la vía del poder Ejecutivo sobre todo. Las responsabilidades de las Fuerzas Armadas los son respecto, no a unas atribuciones que se toman sino respecto a las misiones que reciben.

Lo segundo que conviene subrayar es la íntima conexión entre el orden entitativo, lo que las Fuerzas Armadas son, y el orden operativo, lo que las

Fuerzas Armadas hacen o deben hacer. Si se les afecta a las Fuerzas Armadas en su modo de ser, en su ley constitutiva, en su ley de organización, en su estructura, también se les afecta en sus funciones o cometidos. Y viceversa, si se les altera a los ejércitos el contenido de sus misiones también habrá que alterar su composición orgánica. Esta distinción de órdenes —el orden entitativo y el orden operativo— puede ser mitigada diciendo que en tiempos de incertidumbre de lo que hay que disponer es de unos ejércitos polivalentes y flexibles. Se sacrifica la especialización y se subrayan las generalidades.

Lo tercero que conviene reconsiderar es la diferencia entre teoría y práctica. Se puede siempre reconocer, a través de la lectura de textos legales en plena vigencia, la norma teórica en la que se legitiman las misiones lícitas. Las constituciones y las leyes orgánicas constitutivas de los ejércitos podrían dejar muy claras las misiones de las Fuerzas Armadas, es decir, el rol de las Fuerzas Armadas. La razón de ser por la que, con carácter voluntario o forzoso, se enrolan en sus filas los cuadros de mando y las clases de tropa y marinería puede estar más o menos manifiesta. Pero, en la realidad social, en la práctica, lo decisivo es lo que verdaderamente hacen las unidades armadas en caso de conflicto bélico, digan lo que digan aquellos textos legales.

Resumiendo, la pregunta sobre el rol de las Fuerzas Armadas en el horizonte del tercer milenio se refiere a «misiones recibidas», nunca a atribuciones tomadas. Se percibe mejor en la «acción», en el orden operativo que en el orden entitativo. Y, en tercer lugar, el rol se concreta de hecho en las conductas o en «comportamientos» de los componentes de las unidades mucho más claramente que en las pretensiones teóricas o de legalidad del empleo de la fuerza.

Me referiré sucesivamente a estas cinco cuestiones:

1. El problema de la defensa en nuestras constituciones.
2. Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas de España en el ámbito nacional.
3. Las previsiones de actuaciones militares para la resolución de conflictos en el ámbito de las alianzas.
4. Los criterios básicos en materia de seguridad y defensa en Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea.
5. Las pretensiones de cambio características del tercer milenio.

El rol de las Fuerzas Armadas

La defensa y las constituciones

Las leyes constitutivas de la fuerza armada —piénsese en el desarrollo azaroso de nuestras constituciones decimonónicas— hablan del deber militar de sostener la independencia de la Nación o de la Patria, de defenderla de enemigos exteriores o interiores y, desde luego, del mantenimiento de la integridad del territorio. Pero hablan, sobre todo, del imperio de la constitución y de las leyes. Las instituciones militares han de saber a qué atenerse respecto a los límites de su intervención en los problemas del Estado, sean exteriores a la comunidad —como los que generan el estado de guerra internacional— o interiores a ella —como los que expresan situaciones de guerra civil.

Tres altas pretensiones del pensamiento político han estado presentes sucesivamente: la pretensión originaria, que fue una pretensión de «seguridad», la pretensión mediadora, que es una pretensión de «libertad» y la pretensión hoy finalista, que está siendo una pretensión de «justicia».

Resumiendo los tres o cuatro últimos siglos de la historia europea podemos decir que se ha dado más de un giro en la naturaleza del conflicto considerado más grave. Para el Renacimiento, que ansiaba «seguridad», lo era la guerra exterior cuando ésta era abordada en pésimas condiciones de seguridad; para la Ilustración, que anhelaba «libertad» lo fue el abuso de poder por parte del Estado; para la Modernidad, que suspira por la «justicia», lo es el derrocamiento del sistema constitucional a viva fuerza. La síntesis, o mejor el relevo, de las tres pretensiones de solución para el conflicto más grave, es lo que se nos ha ido entregando a los estudiosos; es lo que ahora podemos denominar el rol del militar tradicional en sus diferentes versiones.

Ahora bien, el rol del militar tradicional no es algo que habitualmente esté explícito en el apartado «misiones del Ejército» de la letra de las constituciones. La constitución persigue la eliminación de la arbitrariedad en la vida política. Busca la seguridad y la certeza en el Derecho mucho más directamente que la seguridad exterior como fruto de la organización de la defensa de la Nación o Defensa Nacional. Lo que llena la parte dogmática de las constituciones son las bases para el estatuto de los derechos del pueblo soberano y los límites de las funciones del gobernante en relación con la situación del gobernado y no las bases de una organización

militar. Las constituciones no suelen pasar de lo entitativo a lo operativo. Se quedan en una estática que anuncia una dinámica. Por ejemplo, el artículo 356 de la Constitución de Cádiz se limitaba a decir:

«Habrà una fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior.»

No se paraba del todo aquí; pero lo que añade el artículo 365 parece más bien una limitación que un impulso para operar:

«En caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza (se refiere a las Milicias), de la respectiva provincia, pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.»

Esta preferencia por la entidad —el ser— sobre la operatividad —el hacer— culmina en el artículo 78 de la Constitución de 1837, mil veces reiterado de una u otra forma en todas las posteriores:

«Las Cortes fijarán todos los años, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra.»

Lo que en la letra no aparece expreso —unas misiones— está en la interpretación de los estudiosos más generalizada. El aparato militar del Estado, todavía más liberal que democrático, habrá de cumplir estas cuatro condiciones:

- a) Estará «subordinado» a la soberanía nacional y al servicio de la convivencia en paz.
- b) Se sentirá en todo momento poder «nacionalizado» y no poder (o mejor fuerza) extraño (o extraña) a la sociedad.
- c) Se sabrá poder (o fuerza) «institucionalizado» (o institucionalizada) y no poder (o fuerza) personalizado (o personalizada).
- d) Se contemplará a sí mismo como poder (o fuerza forma) «representado» (o representada) en la estructura del poder unitario del Estado.

Estos cuatro adjetivos del aparato militar —subordinado, nacionalizado, institucionalizado y representado— señalan el nivel de constitucionalidad de la fuerza armada. Ningún ordenamiento constitucional podría afirmar lo contrario, es decir, la autonomía del poder militar, la extranjería de los mandos, la personalización del derecho a mandar o el distanciamiento radical de los ejércitos de la estructura del poder. Estas cuatro condiciones de validez para el aparato militar del Estado devienen en cuatro exigencias para la formación o forja de las Fuerzas Armadas, que habrán de ser tomadas en consideración.

Habrá que llegar al último tercio del siglo xx para que una Ley de Organización del Estado (1966) y una Constitución (1978) expresen, discretamente, no tanto lo entitativo como lo operativo de unas «misiones». Y aunque sorprenda y nos explique Antonio Hernández Gil en su libro del año 1982: *El cambio político español y la Constitución*, el porqué —en este apartado los dos ordenamientos y señalamientos de misiones para las Fuerzas Armadas resultaron lo menos alterados por la última reforma—, hay que seguir diciendo lo que son de hecho los verdaderos contenidos de una y otra relación: unas «misiones constitutivas» mejor que unas «misiones operativas».

Los cuatro fines de las Fuerzas Armadas —mejor que misiones— hablan en los dos textos citados de garantizar la soberanía de España, de garantizar la independencia de España, de defender el territorio y también el ordenamiento constitucional, esto último, por cierto, donde anteriormente se decía otra cosa, defender el orden institucional. El rol del militar de carrera, en la letra, como vemos, no da ningún gran salto entre 1966 y 1978, que s  se dará en leyes posteriores denominadas leyes de criterios básicos. Este gran salto no se refiere a nada que no estuviera apuntado en las constituciones del xix. Las «misiones nuevas» a las que se refiere el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, más bien nos llegan a los militares españoles por la vía de la progresiva integración en los ideales de la construcción europea (Unión Europea) y en los afanes de la seguridad colectiva (Naciones Unidas) o de la defensa común (Alianza Atlántica), que nuestra plena integración militar en lo europeo ha puesto de relieve.

Las nuevas misiones

El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en el marco de la civilización occidental, (es decir, de aquellas culturas cuyos valores se quieren mantener vigentes entre nosotros cara al futuro) es fácil que quede mejor puesto de relieve utilizando otro tipo de documentos emanados del cambio en curso en las relaciones internacionales y en los imperativos éticos de nuevo cuño, siempre a favor del mantenimiento de la paz mundial y regional. El concepto mismo de «Fuerzas de Protección de Naciones Unidas», que se desarrolló al crear UNPROFOR hacia el 21 de febrero de 1992 para el envío de *casco azul* a la frontera entre Serbia y Croacia marcaba hasta cinco niveles sucesivos de implicación en estos términos:

Nivel 1. Operaciones de mantenimiento de la paz, a cargo de Naciones Unidas.

- Nivel 2. Mantenimiento del «alto el fuego», con amenaza a las partes de ordenar escalada o incremento en los efectivos de los *cascos azules*, eso sí, procurando no perder la calma y seguir fielmente detalladas reglas de enfrentamiento.
- Nivel 3. Operaciones de contingencia en tiempos de paz, previo reconocimiento de que ha fracasado el «alto el fuego», ahora incorporando nuevas reglas de enfrentamiento más enérgicas y severas respecto a los perturbadores.
- Nivel 4. Inevitable ruptura de la neutralidad entre los contendientes, legitimada por la patente agresividad de una de las partes, anunciando una escalada en el ritmo de ejecución de nuevas operaciones de contingencia.
- Nivel 5. Operaciones de contrainsurgencia donde claramente se exhibe y se deja patente por parte de los *cascos azules* la voluntad de luchar contra toda banda armada a la que justamente habrá que considerar marginada del Derecho Internacional.

En esta atmósfera de «nuevas misiones» se habla de establecer bases para las unidades en territorios delicados por la debilidad del Estado que padece la situación; se habla de fijar zonas para la población civil que habrán de proteger los *cascos azules* y se habla del trazado de zonas desmilitarizadas por parte de ambos contendientes.

Este ejemplo yugoslavo —es decir, el de la guerra de Yugoslavia— contrasta con lo ocurrido en la llamada guerra del Golfo. Allí hubo un severo ordenamiento de una estrategia para la paz, bajo control del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; pero allí se operó con efectivos, básicamente modernos, de la Alianza Atlántica, primero a cuenta de un bloqueo o embargo naval, segundo, de unos bombardeos selectivos desde el aire y tercero de una invasión terrestre hasta Kuwait. Pero aún siendo dos concepciones muy diferentes para la resolución de un conflicto (o por el castigo de una violación del Derecho Internacional) lo que queda claro es que en la práctica, la conducta, el comportamiento de mandos y soldados sobre todo en este segundo caso yugoslavo, ya no responde a lo tradicional o consuetudinario. Hay un «nuevo rol» para las Fuerzas Armadas cuya implantación precede a los cambios jurídicos realmente incoados desde la realidad. Es, exactamente, lo que se está propiciando en la ya trágica experiencia de la obligada injerencia de la Alianza Atlántica en la guerra de secesiones sucesivas padecida por las gentes sobre el territorio de la antigua Yugoslavia.

Las actuaciones militares

Si hablamos sólo y aisladamente del nuevo rol de los militares de carrera en conflictos recientes, corremos el riesgo de desplazar nuestro modo de pensar del lugar donde se están generando los cambios, un espacio jurídico que no es otro que el del nuevo papel de la soberanía de los Estados ante la definición progresiva de una política de seguridad colectiva y de defensa común. Las actuaciones de carácter militar de las Fuerzas Armadas en las que se manifiesta el nuevo rol de las unidades de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, sólo tienen sentido como consecuencia de una evolución más que previsible del Derecho Internacional. El nuevo papel adjudicado a todos y a cada uno de los Estados inmersos en alianzas regidas por los pueblos más poderosos del mundo está legitimando el deber, mejor que el derecho, de injerencia por razones de humanidad. Y este importante cambio incluye previsiones (o planes) de actuación que no se dejan identificar con el del nuevo ejercicio del Estado en legítima defensa de su soberanía territorial para resolver invasiones o, en su caso, conflictos de origen interno.

Tampoco se aviene todo esto con la adhesión formal a una recomendación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ahora, el nuevo papel de los Estados, que anuncia a su vez un nuevo rol para las Fuerzas Armadas, se abre a nuevos horizontes donde el derecho de intervención queda más cerca que antes de la puesta en práctica de unas actuaciones en particular.

El problema de la licitud de la intervención en una quiebra de la estabilidad política cuenta con antecedentes múltiples que no modificaron el rol del militar de carrera, ni su carácter o personalidad moral, ni su adiestramiento como mando de la fuerza en operaciones de guerra. Han resultado generalmente toleradas para ello tres circunstancias más o menos legitimadas para desencadenar unas actuaciones, todavía tradicionales o más bien clásicas de los ejércitos:

- a) La defensa de los nacionales residentes en el extranjero
- b) La garantía del respeto a los derechos humanos
- c) La percepción suficiente de motivos de humanidad para la injerencia en actitud de fuerza.

Los pasos que conducen a las operaciones militares, si no hay a la vista una solución política negociada del conflicto, son muy fáciles de imaginar por los mandos militares porque entrañan, de hecho, todo lo contrario que un nuevo rol del militar de carrera: entrañan el retorno al rol tradicional. Son los siguientes:

1. La designación de un presunto o nuevo Comité de Estado Mayor por parte de la organización regional que asuma la directriz de la operación en fuerza.
2. La composición, concentración y disposición de las Fuerzas Armadas comprometidas por cada Estado, en el lugar adecuado.
3. El nombramiento del mando de la operación y de los cuarteles generales subordinados.
4. La previsión de apoyos táctico-operativos y logístico-burocráticos.

Los criterios básicos

Es evidente, por simple inercia, que los criterios básicos que hoy legitiman en las relaciones internacionales el empleo de la fuerza militar no se formulan del mismo modo en Naciones Unidas, en la OSCE y en los proyectos de Unión Europea.

Las «Naciones Unidas» rara vez descienden de los conceptos idealizados de paz y seguridad; la «OSCE», enmendando a la veterana e intermitente Unión Europea Occidental (UEO) en su propósitos de alcanzar a ser el pilar europeo de la defensa, se adhiere con facilidad a las nociones de seguridad y cooperación; la «Unión Europea», más realista pero todavía muy lenta, aventura el juego seguridad colectiva y defensa común. Pero, realmente, la praxis donde se están engendrando los criterios básicos para el empleo de la fuerza que más nos afectarán a todos son los de la Alianza Atlántica. Y estos criterios han venido siendo una especie de síntesis de los conceptos de defensa y disuasión.

Del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ya se ha dicho casi todo al analizar el sentido de sus frecuentes resoluciones. A las injerencias tiende a llamarlas violaciones y a las intervenciones por razones de urgencia, el Consejo tiende a limitarles el objetivo y la duración del esfuerzo. De la «OSCE» ha surgido el «Código de Conducta» que se aprobó en Budapest el día 3 de diciembre de 1994 sobre los aspectos político-militares de la seguridad. El punto 12 afecta directamente al rol nuevo y renovado de las Fuerzas Armadas:

«Cada Estado participante sólo mantendrá una capacidad militar proporcional a las necesidades legítimas de seguridad comunes e individuales, tomando en consideración sus obligaciones en virtud del Derecho Internacional.»

Los 42 puntos del «Código de Conducta» revelan una notabilísima preocupación por el orden de la seguridad y una menor atención al ejercicio de

la defensa y, desde luego, al derecho de intervención que, sin embargo, es lo que hoy se percibe mejor en los últimos documentos de la Alianza Atlántica. Pero el concepto de «identidad europea de defensa» lo hace suyo la Unión Europea todavía sin considerar urgente ni la defensa común ni el pensamiento compartido de los miembros sobre la defensa. Como la Alianza Atlántica en su Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación (8 de noviembre de 1991), se prefiere en la Unión Europea la existencia de una nueva arquitectura de seguridad al análisis del papel defensivo de Europa en cuanto tal. El punto 20 lo deja más que claro: basta mantener una capacidad de defensa:

«La Alianza Atlántica fue fundada con dos propósitos: defender el territorio de los países miembros y salvaguardar y fomentar los valores que éstos comparten. En un mundo todavía incierto continúa siendo necesario mantener una capacidad de defensa.»

La participación de la Alianza en lo que se denomina una nueva era de confianza, estabilidad y paz precede en la intención al criterio, también desarrollado en Roma, del «Nuevo Concepto Estratégico» de la Alianza. Es allí donde más se insiste en la prevención de los riesgos y en el cuidado por el equilibrio estratégico en Europa. Las «nuevas misiones» de las Fuerzas Armadas de la Alianza se expresan en los puntos 41, 42, 43 y 44. El fomento de la confianza, la transparencia y la comunicación de intenciones entre los anteriores adversarios de la guerra fría se corona con la verificación del control de armamentos, cumplida de común acuerdo por las partes, desde hace algunos años.

El horizonte del tercer milenio

El nuevo rol de las Fuerzas Armadas quedará, sin duda mejor, dibujado con la difusión o publicación de estas nuevas misiones. Pero, a mi modo de ver, lo que va por delante son los efectivos comportamientos de las unidades que se revelan más eficaces en el cumplimiento de sus deberes.

No puede desconocerse en cada Estado una presencia mayor día tras día de la voluntad de cambio por la vía, particularmente en España, de las «Directivas» de la Junta de Defensa Nacional cuando éstas expresan el contenido de una nueva política de defensa: «nuestra seguridad se halla indisolublemente vinculada a la de los países vecinos y a la de aquellos otros países situados en áreas de nuestro interés estratégico. España se encuentra comprometida en la consecución de un orden internacional

más estable y seguro, basado en la convivencia pacífica y en el respeto a las normas de Derecho Internacional», se dice en ella.

Estas finalidades de la «Directiva», que preceden al anuncio del proyecto de profesionalización y de modernización de nuestras Fuerzas Armadas, son útiles para precisar el contenido de la profesionalidad y de la modernidad, ahora requeridas para los hombres y para los medios al servicio de la defensa. La «profesionalidad» requiere la preferencia por una nueva tipología de valores, anteriormente identificada como una tipología de virtudes concretas. La «modernización» exige un nuevo ajuste a la realidad verdaderamente dada, tanto para la modernización técnica y orgánica como para la modernización de las mentalidades o modernización ética. Todo ello en el marco del obligado reconocimiento de una necesaria armonía entre Fuerzas Armadas y sociedad. Concretamente me estoy refiriendo a la cultura de defensa.

Lo que más llama la atención de los textos oficiales, actualmente puestos al servicio de una nueva reforma de las instituciones militares en todo el ámbito de la civilización occidental es que amplían las circunstancias y las normas válidas para los escenarios en crisis de estabilidad donde unas unidades armadas en particular tendrían que estar presentes sin clausurar del todo, ni en parte, la posibilidad de ser empleadas en misiones de combate. Y sin dejar de servir día a día según la pauta de comportamiento actualmente requerida. Y esta ampliación de escenarios posibles sólo puede entenderse en los planes de estudios de los centros de enseñanza militar como una exigencia de dar en ellos un paso más hacia la diversificación de los tipos de formación.

Cuatro han sido los tipos generales de militar de oficio o de militar de carrera alumbrados desde la modernidad —síntesis cultural de Renacimiento, Reforma e Ilustración—: el militar de «tipo heroico», el militar «experto en organización», el militar «adelantado en tecnologías» y el militar «humanista», apto para profundizar en los problemas de la guerra y de la paz. Nunca se ha logrado saber con la certeza la proporción exacta que conviene mantener para cada uno de los cuatro tipos para utilizarla como modélica. Pero, en mi opinión, se ha sabido siempre lo suficiente como para adivinar qué tipo en concreto reúne hoy las mejores opciones y qué tipo se pone ahora en crisis. Lo definitivo acerca del nuevo rol del militar de carrera es que no se podrá prescindir de ninguno de los cuatro y que el arte de gobernar consistirá precisamente en el siempre necesario ajuste entre los diferentes tipos de militares de carrera y las misiones tra-

dicionales y nuevas: se trata de un ajuste que se reflejará, necesariamente, en la constitución de unidades específicamente forjadas para cubrir cada misión verdaderamente nueva o sin antecedentes conocidos.

La previsión de actuaciones militares

El título de estas reflexiones prolonga en una determinada dirección al subtítulo del *II Curso sobre Política Europea de Seguridad y Defensa Común*, dictado en la Universidad Complutense, es decir, desarrolla el contenido de la expresión «Nuevo papel de los Estados ante la definición progresiva de una política de defensa y seguridad común». Al nuevo papel de los Estados, aquí, al ponerlo en relación con el concepto clásico de soberanía, se le enfrenta con una posible situación internacional ahora contemplada en orden a la seguridad y a la defensa donde, al parecer, habría que tener previstas algunas actuaciones militares. La médula del problema, a mi juicio radica, pues, en las previsiones de actuación militar cuyo actor principal fuera, o debería ser, la Unión Europea. El tema se centra, en definitiva, en las posibles actuaciones militares de la Unión Europea.

La dimensión militar de la Unión Europea

La presente coyuntura ha aparecido subrayada en una noticia recogida en *Abc* del domingo 14 de marzo de 1999 por el enviado especial Alberto Sotillo, fechada en Eville (Alemania): «Primeros pasos de los Quince para dotar a la Unión Europea de una dimensión militar». El comentario consiguiente a la noticia puede ser resumido de este modo:

- Alemania propuso ayer dotar a la Unión Europea de una nueva dimensión militar, desde la que los europeos podrían organizar una eventual intervención, bien por cuenta propia y con sus propios medios o bien con los medios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- «Los Quince» adoptaron un tono muy beligerante respecto a la presión sobre las negociaciones para Kosovo. Cualquier amenaza militar contra Belgrado se la dejan a la OTAN.
- España, señaló el ministro Abel Matutes, es partidaria de apurar todas las soluciones pacíficas, sin perjuicio de la firmeza en los mensajes.

En la glosa del diario *Abc* a estas tres afirmaciones, cada una de ellas con diferente actor —Alemania, los Quince y España—, a juicio del comenta-

rista, Sotillos, se concluye que: «La Unión Europea carece hasta ahora de cualquier personalidad militar». La propuesta de la Presidencia alemana, se nos dice:

«Que pasa por disolver a la UEO en la Unión Europea y por dotar a ésta de nuevas instituciones para que los Quince se ocupen también de su defensa.»

Nótese que se dice defensa y no seguridad y añádase el verdadero contenido defensivo de las dos propuestas más concretas que se hacen sobre esta distinción terminológica:

- a) Asistencia de los ministros de Defensa a alguna de las periódicas reuniones que celebran los de Exteriores (se entiende que para hablar de seguridad).
- b) Creación de un grupo de asesores político-militares, de un comité militar, de un Centro de Análisis Militar, de un Centro de Comunicaciones por Satélites y de un Instituto de Estudios de Seguridad (que no de Defensa).

Aquella misma glosa del enviado especial, como de paso, nos subraya en *Abc* que británicos y holandeses se oponen a que haya algún tipo de organización militar en la Unión Europea (en particular un Estado Mayor combinado y conjunto, un cuartel general, y desde luego, unas Fuerzas Armadas asignadas). Y también anota (como rasgo de la postura española) el apoyo a la creación de un comité militar, siempre y cuando que antes se disuelva la UEO en la Unión Europea. En síntesis, el enviado especial de *Abc* sugiere en su opinión más o menos fundamentada que este tema de la «Identidad Europea de Defensa» será la nueva prioridad en materia europea que tomará el relevo al tema del euro a partir del año 2000.

Como vemos, resulta claro que ya está abierto en Europa un posible debate interno cuyo centro lo ocuparía la discusión sobre las actuaciones militares por parte de la Unión Europea. Es, exactamente, el tema que se me ha asignado, ante todo, en su relación directa con el concepto clásico de soberanía estatal. El actor principal de las actuaciones sería la Unión Europea y la situación previsible de los demás actores (entre ellos España) sería aquella en la que ya estuviera legitimado el derecho de intervención de la fuerza militar en algún conflicto previsible.

La previsión de intervenciones militares

El problema de la previsión de una u otra actuación militar en nombre de la defensa europea (o, más concretamente, en beneficio de la seguridad

europea) a través del ejercicio de una operación militar (en principio, defensiva) está en el epicentro de la idea misma de lo que llamamos de nuevo papel de los Estados. El papel nuevo adjudicado a cada Estado de la Unión Europea en este tipo de previsiones no se deja identificar con el del ejercicio de la soberanía territorial para resolver conflictos internos, ni tampoco con el de la adhesión a una recomendación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es un papel nuevo entre otras razones por causa de que el actor principal, ahora, es la Unión Europea y no lo es cada Estado en particular.

Lo primero que hay que decir en este comentario es lo que nos sitúa en relación directa con el hecho mismo de la adecuada previsión del conflicto en ciernes. Se ha dicho hasta la saciedad que las guerras son intrínsecamente impredecibles y que más aún lo están siendo las guerras del siglo xx, como ya afirmaba Raymond Aron en: *Las guerras en cadena. Un siglo de guerra total en la década de los cincuenta*. Si así fuera, cabría pensar que, hecha o no con acierto la predicción del tipo del próximo o inminente conflicto que afectara a la seguridad europea, siempre seguiría en pie lo esencial: ¿existe el derecho de intervención ya legitimado para aquel tipo de conflicto previsible por parte de la Unión Europea? Queremos decir, por parte del conjunto de los Estados de la Unión Europea.

Cualquier previsión que se haga de futuras actuaciones militares tendrá siempre una notable dependencia del acierto en la predicción de conflictos. Si no se establece a tiempo una organización militar desde los periodos de paz (bien concebida y con Fuerzas Armadas previamente asignadas), la capacidad para intervenir eficazmente en un plazo adecuado a la envergadura del problema, será muy corta y será también demasiado problemática para quien asuma temporalmente la cabecera política de la Unión Europea. Disponer de lo necesario para un adecuado dominio de una inteligencia sobre la situación verdaderamente dada, en tanto generadora de conflictos, se considera imprescindible. Evidentemente que no le bastará a la Unión Europea la investigación teórica a cargo de un Instituto Europeo de Seguridad. Tendrá que disponer de servicios aptos para develar intencionalidades e incluso sensibilidades colectivas que indiquen en alguna parte del mundo temperaturas próximas al estallido de la crisis. Es hacia la disponibilidad de estos servicios hacia lo que apuntan las sugerencias de la Presidencia alemana ya formuladas en la reunión del 12 de marzo de 1999.

Siempre se ha pensado que una correcta predicción de algún conflicto (social o político), con efectos sobre las relaciones internacionales, tendría que ofrecer:

1. Un «dónde», (una localización del foco de conflictividad).
2. Un «cuándo» (una aproximación al momento más probable de su manifestación).
3. Un «cómo» (una descripción de las peculiares características de los actos violentos desencadenados por otros o propiciados como correctos para la resolución del conflicto).

Y siempre se ha podido concluir que lo menos difícil de adivinar es el «dónde», (la localización), que lo aceptablemente pronosticable es el «cuándo» (el momento) y que lo verdaderamente inescrutable es el «cómo» (el modo de lucha, espasmódico o insidioso, abierto o subversivo, que se hará patente). Los mayores fracasos en la previsión de conflictos bélicos han venido por esta vía de ignorancia de los modos de combatir, hasta tal punto que se concluye en casi todos los libros de historia que los ejércitos siempre dan la impresión de que están preparando la guerra anterior al día de la fecha y nunca la guerra sobrevenida realmente delante de sus ojos.

Estos frecuentes fracasos en la prospectiva de la conflictividad los ha padecido, ante todo, el Estado nacional tal como ha existido a lo largo de todo el siglo xx. Las potencias vencedoras en las dos grandes guerras (mundiales) siempre han sido aquellas que han dispuesto de un cierto tiempo para poder ajustar sus Fuerzas Armadas a la realidad de los combates. De entrada, todos los Estados Mayores de planeamiento, —los redactores de planes de guerra y de campaña— han tenido que reconocer en algún momento de la fase inicial de la lucha una grave incapacidad para la previsión del carácter de los combates de la que sólo se salvaron unos escritores aislados, a quienes nadie hizo el menor caso, cuando aún se estaba a tiempo para reaccionar.

Ahora bien, desde un punto de vista menos técnico, es decir, del que no penetra en la naturaleza castrense del armamento, del material y de las unidades, en definitiva, que serían las mejor adecuadas para cada conflicto previsible, nos cabe razonar en términos de legitimidad. Las previsiones de actuación de las Fuerzas Armadas a las órdenes de la Unión Europea pueden y deben ser imaginadas sobre el supuesto ético-moral de que todas ellas habrán de estar legitimadas. En definitiva, la previsión de actuaciones militares por parte de la Unión Europea puede y debe iniciarse cuidando

exclusivamente esta condición de derecho. Sólo lo que hoy se entiende por legítimo puede ser, primero programado y luego, en su consecuencia, requerido a los Estados para que lo ejecuten, en su caso, con una fracción de sus propias Fuerzas Armadas adiestrada para ello.

Este desplazamiento desde la atención a la desnuda realidad internacional, en cuanto conflictiva en potencia, hasta el acogimiento de sólo lo que ya está en vías de legitimación, (en orden al empleo de la fuerza armada bajo bandera de la Unión Europea) es, a mi juicio, una operación oportuna que será relativamente fecunda a medio plazo. Aquí, la opinión del experto en cuestiones militares debe ceder ante la visión global de los juristas especializados en cuestiones internacionales, a quienes se les confiará la cuestión. No es un salto que yo vaya a dar aquí y ahora. Todo lo contrario, es el salto que de ningún modo haré. Mi reflexión terminará exactamente donde comienza el debate jurídico.

El problema jurídico

El problema jurídico que está en la base de la cuestión fue abordado hace apenas cuatro años por un grupo de trabajo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Se desarrolló bajo el título: *El derecho de intervención en los conflictos*, con la certera coordinación del general Auditor José A. Jáudenes Lameiro. En el punto de partida de aquellas reflexiones se situó, con firmeza, el principio de no intervención; pero en el desarrollo se aceptó, con flexibilidad, la realidad de intervenciones lícitas o ilícitas como algo verdaderamente dado. La previsión de actuaciones militares por parte de la Unión Europea quedaba circunscrita a las intervenciones lícitas. Pero se nos recordaba en aquel informe del IEEE el peso negativo de un antecedente característico de la guerra fría de signo contrario:

«En los últimos años hemos visto numerosas intervenciones en los conflictos internacionales en favor de uno u otro de los Estados enfrentados, según sea la órbita de la superpotencia a la que esté adscrito y se presentan, normalmente, como una ayuda en defensa de la soberanía del Estado amigo, frente a una agresión injustificada del antagonista.»

La clave de la permisividad para intervenir ha estado, pues, en afirmar la existencia de una agresión injustificada de algún Estado a otro Estado, cuya soberanía precisaba ayuda. La intervención era «un acto por virtud del cual un Estado (o grupo de Estados) interponía su autoridad para dirigir algún asunto interno o externo de otro Estado».

El contraste de estas frecuentes intervenciones durante la guerra fría suele establecerse con el contenido de la resolución 2.625 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970, es decir, una norma vigente ya desde hacía un cuarto de siglo cuando el grupo de trabajo del IEEE la reconsideraba:

«Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional.»

La ecuación probabilística que se desprende de este párrafo viene a ser ésta: las intervenciones, en general, son violaciones. Porque se continúa diciendo en la misma recomendación:

«Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado.»

Nótese el fuero de independencia que se le otorga a la idea misma de «guerra civil de otro Estado» y subráyese que la intervención que queda prohibida como violación es la que procede del Estado o del grupo de Estados que no se abstienen. En este contexto lo probable —insisto, «lo probable de hecho» y en la realidad que nos ha sido contemporánea— es la intervención ilícita y lo «improbable», pero quizá moralmente obligado, será la intervención ilícita.

Baste de momento, en esta participación hablada mía de la presente convocatoria del II Curso, admitir que hay intervenciones lícitas. Porque es de ellas, sólo de ellas, de lo que voy a hablar desde ahora mismo.

El concepto de intervención lícita

El concepto de intervención lícita de unos Estados en el devenir de un conflicto abierto (o a punto de estallar) puede vincularse tanto con la intervención en virtud de un derecho propio como en la actuación en beneficio del interés general de la comunidad internacional. El famoso artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, (que se ampara en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas) considera que: «Un ataque armado contra una

o más de las partes, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas». Y es que se tiene a la respuesta militar como el correcto ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva «porque sirve o debe utilizarse para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte».

La única restricción impuesta para tales intervenciones militares, quizás, haya que buscarla en la duración, en el tiempo, porque sólo durarán, «hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales». Es el binomio «paz-seguridad» lo que relega a un segundo plano al binomio «seguridad-defensa» y ello ocurriría aunque se tratara, en el caso particular del artículo 5 (OTAN), bien de la legítima defensa de terceros, bien de la reacción inmediata y proporcionada a la intensidad de un ataque injustificado (lo que presupone siempre la existencia previa de un acuerdo o tratado de carácter defensivo). Se insiste, aquí, que no basta una amenaza, por patente que esté, sino que se requiere el ataque consumado, para que resulten autorizados para intervenir los Estados miembros de una alianza.

El problema de la licitud de la intervención ha tenido antecedentes múltiples. Han resultado generalmente toleradas las operaciones en tres circunstancias por parte de la comunidad internacional:

- a) La defensa de los nacionales residentes en el extranjero.
- b) La garantía del respeto a los derechos humanos.
- c) La percepción de suficientes motivos humanitarios para la injerencia.

Nunca se han tolerado intervenciones para provocar la caída acelerada de un régimen político o para la declaración a favor de una secesión o independencia de un territorio.

El problema actual está más bien en la toma de conciencia de los riesgos de otra alteración, la que aparece explícita en el enunciado de este delicado tema —la previsión de actuaciones militares por parte de la Unión Europea—. La duda que aparece sugerida por el enunciado se refiere a la determinación del actor que las debe decidir. Es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas quien determinará tanto la existencia de amenazas a la paz, como la presencia de quebrantamientos de la paz o de actos de agresión y quien legitimará el ejercicio por las Fuerzas Armadas de las demostraciones, bloqueos u otras operaciones de castigo. Los planes de Naciones Unidas —nada se dice de planes a cargo de otros organismos internacionales— serán realizados por el Consejo de Seguridad, con la

ayuda del Comité de Estado Mayor (artículo 47). Esto es lo previsto en la normativa vigente.

La Unión Europea en su deseable búsqueda de un crecimiento de responsabilidades podría aspirar a disponer de algún «Comité de Estado Mayor» a quien se le encomendaría tanto la acción preventiva como las acciones humanitarias de socorro a las víctimas del conflicto. El derecho de las víctimas a ser socorridas se iría, seguramente, a convertir muy pronto en un deber, no sólo de asistencia humanitaria sino de injerencia humanitaria, es decir, se convertiría en un imperativo moral de la humanidad. Pero es discutible que, en cuanto tal, la legitimidad para intervenir quede depositada en una organización regional como la Unión Europea. Y es que la potenciación de las actuaciones militares actualmente previsibles sigue siendo, respecto al problema general de la construcción política de Europa, una asignatura pendiente. Habrá que dar muchos pasos todavía sin duda previos a lo que consideramos militarmente decisivo.

Los cuatro pasos hacia adelante que conducirían a una verdadera intervención militar, lícita y legítima, no son difíciles de concebir, aunque sí poco probables de verse autorizados. El militar de carrera los conoce y puede proponerlos sin titubear, pero tanto el político como el jurista tenderán a proceder a su control de tal forma que la probabilidad de su puesta en marcha normalmente quedará en entredicho, todavía por mucho tiempo.

Conviene, no obstante, recordar ahora lo más patente (e incluso evidente) de estos cuatro pasos:

1. Designación del presunto Comité de Estado Mayor.
2. Designación, concentración y disponibilidad de las fuerzas militares.
3. Designación del mando de la operación.
4. Previsión de apoyos tácticos-operativos y logístico-burocráticos.

La cuestión verdaderamente pendiente deriva de la existencia o de la ausencia de un propósito político previo a esta solución que en su caso sería aplicada en favor de la dimensión militar de la Unión Europea. Quizás se entraría en conflicto con la dimensión militar del pilar europeo de la Alianza Atlántica (o con el de la propia UEO). Se trata de disponer o no de un propósito político que resultaría previo a todas las estrategias imaginables. Lo que hasta ahora se nos ha insinuado en las declaraciones de los altos cargos es el carácter progresivo, paso a paso, de la política europea de defensa común. Esta política es algo menos urgente que la política europea de seguridad colectiva. Queda, a mi juicio, a la vista de todos,

que actualmente se está en la creencia de ser suficiente una política de seguridad —yo prefiero decir un orden de seguridad— que a su vez no está demasiado necesitada del ejercicio de una política de defensa —yo preferiría decir un Estado de defensa—. Ésta y no otra es la coyuntura verdaderamente dada, aquí y ahora.

SEGUNDA SESIÓN

**COMUNICACIÓN Y DEFENSA EN LA EUROPA
CONTEMPORÁNEA**

Buena parte de mi intervención hoy aquí procede de lo aprendido en ese seminario. El título de la misma indica un contenido que excede con mucho el tiempo de que disponemos.

La guerra ha sido un factor fundamental del desarrollo de la civilización. Ha puesto siempre a los hombres en una situación límite en la que han tenido que aguzar el ingenio para sobrevivir. Por ello ha dado lugar a descubrimientos, invenciones, nuevas técnicas, etc. que aplicadas en tiempo de paz han mejorado sustancialmente a lo largo de los siglos la vida de la humanidad. También en el terreno de la comunicación social la guerra ha sido un factor de progreso. Guerra y propaganda son dos conceptos que han ido estrechamente unidos a lo largo de la historia. Guerra y guerra psicológica son casi sencillamente sinónimos, o el uno contiene al otro.

La persuasión organizada u organización del consenso, que es como Bernays definió «propaganda» (1) contribuye a sometimiento de los hombres a un modelo social imperante en el que la violencia es siempre la *ultima ratio*. Cuando dos sociedades, dos grupos humanos se enfrentan lo hacen con la violencia, pero entonces la persuasión se convierte en un instrumento precioso en la batalla. Con ella se mantiene tu propia moral y se mina la del enemigo; con ella se aleja a los neutrales de la tentación de entrar en la disputa. La persuasión misma es una forma de violencia mental que se ejerce hacia el otro.

Propaganda y guerra han estado siempre unidas. Los grandes generales se han valido siempre de la propaganda, Alejandro, Aníbal, César, Cortés, sabían muy bien de su poder. Napoleón fue un genio de la propaganda. Su mayor enemigo lo reconocía:

«... bulletins journaliers de l'armée française [...] dont on inonde l'Allemagne et l'Europe entière, sont une invention nouvelle et méritent une sérieuse attention [...]. Le Cabinet de Bonaparte s'est mis en contact journalier avec toutes les classes de la société. Il s'est dépouillé du style officiel pur adopter celui de la conversation la plus familière. Chaque bulletin met en scène des personnages dont les noms respectables inspirent la confiance et des gens du peuple qui confirment [...]» (2).

(1) BERNAYS, E. L.: *Propaganda*, Liveright Publishing Corp. Nueva York, 1936.

(2) METTERNICH, P. DE: *Mémoires, documents et écrits divers* (dos volúmenes), tomo segundo, p. 81. París, 1819. Citado por CABANIS, A.: *La presse sous le Consulat et l'Empire (1799-1814)*, p. 274. Société des Études Robespierristes. París, 1975.

Y añadía más tarde:

«Les gazettes valent à Napoléon une armée de 300.000 hommes, qui ne surveillerait pas mieux l'intérieur et effrayerait moins l'extérieur qu'une demi-douzaine de folliculaires à ses gages» (3).

El siglo xx es el siglo de la propaganda. Con la Gran Guerra adquirió categoría científica y dimensiones de organización hasta entonces desconocidas. La vida política en el periodo de entreguerras se polarizó entre dos bandos que hicieron de la propaganda no ya un arma sino algo esencial de su concepción política: el comunismo soviético y los fascismos.

Defensa y comunicación

Las relaciones entre comunicación y defensa son muy antiguas y no me estoy refiriendo ahora al uso de la propaganda como arma de guerra, aspecto donde esta relación se hace obvia, sino al fenómeno de la atención especial que la guerra o los problemas de seguridad en tiempos de paz han merecido, o por lo menos han debido merecer, en los medios.

En tiempos de guerra esta relación es clarísima, la necesidad de información de las sociedades implicadas en un proceso bélico directa o indirectamente se multiplica. Por otra parte los actores del hecho bélico necesitan del consenso de su propia opinión pública y lo buscan a través de la comunicación.

Lo cierto es que es muy difícil ni siquiera imaginarse una sociedad totalmente en paz. Por un lado innumerables conflictos se han sucedido en todo el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial dentro del amplio contexto de la guerra fría y ninguna sociedad occidental por mucho que viviera «en tiempos de paz» podía ser indiferente a los mismos, pues de un modo u otro se estaba directa o indirectamente implicado. El final de la guerra fría —si es que ha terminado— no ha hecho desaparecer estos conflictos, antes bien han adquirido una nueva dimensión. Además fenómenos como el terrorismo —entendido como guerra

(3) METTERNICH, P. DE: *Mémoires, documents et écrits divers* (dos volúmenes), tomo segundo, p. 81. París, 1819. Citado por CABANIS, A.: *La presse sous le Consulat et l'Empire (1799-1814)*, pp. 314-315. Société des Études Robespierristes. París, 1975.

larvada— están o han estado presentes en numerosas sociedades occidentales (Gran Bretaña o España, por ejemplo).

Es decir, si no se puede dejar de entender el fenómeno de la comunicación social en clave de propaganda en tiempo de guerra, al menos en lo referido a las crisis internacionales más o menos cercanas y en todo lo referente a la política de seguridad y defensa, las reglas y las técnicas de la propaganda y el análisis que los especialistas hacemos de estos fenómenos se aplican directamente a todo el trabajo de comunicación que a ello se refiere.

En tiempos de paz la realidad es más compleja. Salvo en sociedades hipersensibilizadas por las cuestiones de seguridad y defensa los pueblos tienden a olvidarse de ello y ven en los esfuerzos de seguridad y defensa en tiempos de paz más un gasto inútil que una verdadera necesidad, no sin razón, a veces.

Sin embargo, en una sociedad democrática las Fuerzas Armadas como tales por un lado, y la política de seguridad y defensa deben aparecer prístinas y transparentes ante la opinión pública. Precisamente para recibir de la sociedad el apoyo indispensable para su misión necesaria y tantas veces difícil de comprender. Es decir, necesitan de un serio trabajo de comunicación política e institucional.

Es famosísima la frase del senador estadounidense Hiram Johnson en 1917: «The first casualty when war comes is truth» y refleja una verdad innegable.

Si entendemos que la política de defensa no es —dígase lo que se quiera— otra cosa que la preparación para la guerra muy bien podría parafrasearse al senador Johnson diciendo que una de las primeras víctimas cuando se trata de política de defensa es también la verdad. Además estamos todos de acuerdo en temas de seguridad nacional el secreto es aceptable. Sin embargo, demasiadas veces para justificar determinadas opciones en cuestiones de política de defensa y seguridad nacional se abusa de distorsiones de la verdad destinadas a confundir a la opinión pública cuyo apoyo en este, como en otros aspectos de la vida política, es indispensable.

En cualquier caso hemos de partir del principio de que no existe comunicación social que no implique persuasión. Técnicamente ello se denomina propaganda y tiene unas reglas y unas técnicas bien conocidas. Es cierto que el uso de la palabra propaganda tiene en nuestros días y en numero-

sas ocasiones un carácter peyorativo. Calificar de propaganda un mensaje cualquiera puede equivaler a que éste sea considerado como falso o carente de honradez. Sin embargo, la propaganda entendida como comunicación persuasiva de masas es una técnica tan indispensable en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

No quiero dejar de apuntar aquí algo que es una necesidad y un riesgo a la vez. Precisamente por el delicadísimo carácter de estas cuestiones se hace necesaria una especialización tanto de los periodistas dedicados a este tipo de información como, por otro lado, de los comunicadores institucionales (por ejemplo, militares). Este tipo de especialización, puede generar un modelo de comunicación que aleje del público o del gran público estas cuestiones. Ese es el riesgo. En cuanto a la preparación de comunicadores institucionales, sobre todo dentro del estamento militar, es creciente la preocupación en los medios militares y de seguridad y defensa de los países occidentales. En España desde hace ocho años se imparte en esta Facultad un curso de comunicación social para oficiales y jefes de las Fuerzas Armadas en el que tengo el honor de impartir docencia y que estoy seguro ha significado y significa una contribución importante a la mejora de las relaciones entre la sociedad y aquellos que velan por su seguridad.

Abrir un periódico por la mañana en cualquier país del mundo significa darse de bruces con conflictos armados. Hoy puede ser Chechenia, ayer Kosovo y Yugoslavia, antes Bosnia-Herzegovina o el Congo, el golfo Pérsico o el conflicto árabe-israelí, por no hablar del terrorismo en todas sus formas.

Conflicto e información corren paralelos. Tantas veces los actos hostiles en cualquier conflicto se hacen en función de su repercusión en los medios y no necesariamente de su estricta eficacia militar.

La historia de los conflictos armados en nuestro siglo no se puede entender sin detenerse en sus aspectos comunicativos. Nadie puede negar las relaciones entre opinión pública y conflictos armados. Guerras como la intervención norteamericana en 1898 en Cuba no se pueden entender sin la campaña de prensa que la precedió. La Primera Guerra Mundial hace de la propaganda una de sus armas más eficaces. Otro tanto sucede en nuestra guerra civil y en la Segunda Guerra Mundial.

La guerra fría es una guerra de propaganda. Los innumerables conflictos armados que se suceden desde 1945 a 1990 deben entenderse en esa

clave (4). Pero la caída del muro de Berlín, es decir, el final de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética no ha significado ni mucho menos una disminución de los conflictos.

La guerra del Golfo fue el primer gran ejemplo. La crisis yugoslava todavía viva en el conflicto de Kosovo no ha dejado de estar en primera página durante años. Pero no son los únicos conflictos. La guerra civil en Afganistán no ha concluido. Las crisis africanas están lejos de acabar (Ruanda Burundi, Congo, Angola, etc.). Periódicamente se reactiva el conflicto del Golfo con la amenaza americana de intervención ante la actitud de Sadam Husein.

La percepción del ciudadano medio de estos conflictos se realiza necesariamente a través de los medios. La mayor o menor atención que se les dedica, las valoraciones y tomas de posición que los medios expresan respecto a estos conflictos generan una opinión pública con una actitud determinada frente a ellos.

No podemos detenernos ahora en la evolución de la doctrina informativa en los conflictos más recientes. Desde la libertad informativa que se dio en la guerra del Vietnam hasta los recientes conflictos de los Balcanes (5). La guerra de las islas Malvinas o Falklands supuso un punto de inflexión pues los británicos en ella controlaron férreamente la información pública y con ella nacieron los modernos *pools* de periodistas que los norteamericanos propiciaron en sus intervenciones en Granada y Panamá y que fueron la base de la doctrina informativa en la guerra del Golfo (6).

(4) Revolución china (1949), guerra de Corea (1950-1951), intervención norteamericana en Guatemala (1953), guerra de Indochina (1954), guerras árabe-israelíes (1948, 1956, 1967 y 1973), guerra de Argelia (1954-1958), revolución cubana (1959), guerra de Vietnam (1960-1976), guerra del Congo (1960-1962), Angola y Mozambique (1960-1974), intervención norteamericana en la República Dominicana (1965), guerra de las Malvinas (1982), intervenciones norteamericanas en Panamá (1983) y Granada (1987), guerra Irán-Irak (1980-1988), guerra de Afganistán, entre otras.

(5) Sorprendentemente sobre este conflicto, a diferencia de la guerra del Golfo, no se han multiplicado las obras y artículos que se ocupen sobre los aspectos comunicativos del mismo y la percepción que de él ha tenido la sociedad occidental. En cualquier caso podemos mencionar un par de títulos: GOW, J., PATERSON, R. y PRESTON, A. (eds.): *Bosnia by Televisión*, British Film Institute. Londres, 1996. GUIDI, M.: *La Sconfitta dei media. Ruolo, responsabilità ed effetti en dei media nella guerra della ex-Jugoslavia*, Baskerville. Bolonia, 1993.

(6) Sobre la evolución de la doctrina informativa hasta la guerra del Golfo y en ella misma véase: PIZARROSO QUINTERO, A.: *La guerra de las mentiras. Propaganda, desinformación y guerra psicológica en el conflicto del Golfo*, prólogo de Felipe Sahagún. Eudema (Actualidad). Madrid, 1991.

Es abundantísima la bibliografía sobre las relaciones entre seguridad nacional y opinión pública tanto antes de la caída del muro de Berlín como referidos a la nueva situación creada desde entonces.

No vamos a definir aquí algo que precisamente no tiene una definición aceptada universalmente como lo que es la opinión pública. Probablemente bajo este término se engloban un gran número de fenómenos distintos. Lo cierto es que los estudiosos de esta materia aceptan que existen opiniones individuales o de grupo sobre cuestiones de interés general y que es comprobable que estas opiniones ejercen influencia sobre comportamientos individuales, de grupo y, por supuesto, gubernamentales.

Obviamente, sólo a través de las encuestas los gobiernos pueden acercarse a conocer las opiniones mayoritarias de la población sobre cualquier cuestión y, por supuesto, sobre todo lo referido a seguridad, defensa y Fuerzas Armadas. Tiene también mucho interés conocer la opinión de los profesionales de la defensa en estas cuestiones.

Se podría hablar incluso de una opinión pública internacional sobre todo ante conflictos o crisis como las del Golfo o los Balcanes. Esta opinión pública internacional es algo más que la suma de opiniones públicas nacionales. Tiene también muy difícil definición pero existe y actúa.

Comunicación y defensa en la Europa actual

Sería imposible describir aquí los mecanismos de acción y las organizaciones que se ocupan de estos aspectos en todos los países europeos. Ni siquiera en los más importantes. Me limitaré pues a trazar un somero panorama de algunos países, comenzando eso sí, por las organizaciones internacionales y concluyendo con el caso español.

La defensa de Europa Occidental depende de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desde 1949. A los países fundadores se incorporó España desde 1981 y en este mismo año Hungría, Polonia y la República Checa. Todos sabemos que se trata de una organización política y no de una organización militar basada en un clásico tratado ofensivo defensivo. Sabemos también que en esta organización política todas las decisiones se toman por consenso de todos sus miembros lo que da lugar a procesos a veces muy complejos.

Con la reciente modificación del Tratado, la OTAN puede intervenir fuera del área y lo ha hecho por primera vez en la guerra de Kosovo.

Hasta entonces disponía de una sencilla oficina de prensa mero transmisor de los comunicados y decisiones de la organización a los medios de comunicación que se demostró claramente insuficiente en el caso de la guerra de Kosovo.

En efecto a pesar de los esfuerzos de Jamie Shea, él y su oficina se vieron desbordados por los acontecimientos y tuvieron que recurrir a la ayuda de Alistair Campbell (jefe de campaña de Tony Blair) para poder hacer frente a la situación.

Por otro lado además de la representación diplomática de cada uno de los países miembros del Tratado ante la organización, todos y cada uno de ellos dispone de un *liasson officer* (generalmente un diplomático) cuya tarea fundamental podríamos definirla como de relaciones públicas por parte de la organización hacia la opinión pública de los respectivos países miembros, con dos objetivos prioritarios: los *decission makers* y los *opinion makers*.

Probablemente sea Francia uno de los países europeos donde mejor se practica la comunicación institucional desde el ámbito de la defensa. Ejemplo de ello es la DICOD (*Direction d'Information et Communication de la Défense*), dirigida actualmente por Jean-François Bureau.

No cabe duda de que la reciente historia de Francia ha propiciado el desarrollo de una fuerte conciencia nacional arraigada en toda la sociedad francesa.

La participación de Francia en los conflictos mundiales de este siglo, victoria en ambos a pesar de la trágica división de la Segunda Guerra Mundial, las guerras coloniales, la política de defensa independiente incluso dentro de la OTAN, su pertenencia al restringido club atómico, hace del país vecino un caso muy distinto del nuestro.

No puedo extenderme ahora sobre muchos aspectos de la reciente historia francesa, sobre la figura del general De Gaulle (¿militar o político?), sobre las guerras coloniales de la IV República (Indochina y Argelia), sobre la V República y la OAS (*Organisation l'Armée Secrète*), sobre la difícil relación con la OTAN, por no hablar de las guerras coloniales de la V República como por ejemplo: Chad; o del nuevo imperialismo francés en África, etc. Todo ello ha conformado una percepción de la defensa en la sociedad francesa, como política de Estado por encima de partidos e ideologías.

A pesar de su peculiar situación dentro de la OTAN, Francia participó muy activamente en la guerra del Golfo. En ella aplicaron además una rígida política informativa, admirablemente gestionada por el SIRPA.

Hoy, como decíamos, es la DICOD quien engloba a los distintos servicios de información de la Marina, el Aire, el Ejército de Tierra y la Gendarmería.

No podemos detallar con amplitud la organización y tareas de la DICOD. Cuenta con cuatro Departamentos: Estrategia, Medios, Producción y Administración.

El Departamento de Estrategia cuenta con una División Prospectiva, otra de Estudios y otra de Evaluación. El Departamento de Medios dispone de un Centro de Prensa, un negociado del portavoz (que no es otro que el director-delegado de la DICOD), un negociado de Internet y otro de traducción. El Departamento de Producción tiene tres ramas: Producción escrita, Audiovisual e Internet. Por último el de Administración dispone de una División de Asuntos Jurídicos y Financieros, otra de Recursos Humanos y de Apoyo y otra de Sistemas de Información. Por no hablar de la Oficina Cinematográfica y Fotográfica del Ejército (ECPA).

Es decir, una amplia y compleja organización en la que trabajan más de 240 personas puesta al servicio de un plan de comunicación institucional moderno y altamente profesionalizado. Un ejemplo a seguir.

Portugal, a pesar de que no disfrutaba de un régimen democrático, forma parte de la Alianza Atlántica desde su formación. Evidentemente por su secular relación con el Reino Unido.

La guerra colonial llevó a sus Fuerzas Armadas a un callejón sin salida entre los años 1961-1974 (7) que se resolvió con la Revolución de los Claveles que no fue otra cosa que un golpe militar que abrió las puertas a la democracia en Portugal. El excesivo protagonismo del Ejército o al menos de algunos de sus miembros durante los primeros años del postsalazarismo dejó en una difícil situación a las Fuerzas Armadas portuguesas. La progresiva normalización democrática les apartó del punto de mira de los medios. La entrada de España en la OTAN modificó sustancialmente el peso relativo en la defensa de Occidente.

(7) Sobre esto véase la excelente obra: VAZ, N. M.: *Opiniões públicas durante as guerras de África*. Quetzal Editores, IDN. Lisboa, 1997.

Portugal vive hoy como Italia, Francia y España un proceso de profesionalización de su Ejército aunque por razones de su «masa crítica» las dificultades económicas le han impedido tener una participación económica notable en las distintas misiones internacionales de paz de los últimos años.

Aunque cuentan con oficinas de comunicación o relaciones públicas el desarrollo de su trabajo está todavía muy atrasado.

Italia gastó en 1998 el 2% de su Producto Interior Bruto (PIB) en defensa es decir mucho más del doble que el gasto español en relación con el PIB y dada la diferencia entre ambos países casi seis veces más que España. En el año 1993 el Estado Mayor del Ejército publicó un excelente volumen titulado: *Esercito e Comunicazione* (8). El volumen en el que participan varios autores fue impulsado por la SME (*Ufficio Documentazione e Attività Promozionali-V Reparto*).

El Ejército italiano jugó desde el momento de la unificación un papel fundamental para forjar la nueva nación italiana. El servicio militar obligatorio que, necesariamente hasta finales de los años setenta, los reclutas tenían que hacer fuera de su región de origen contribuyó a la difícil tarea de la homogeneización.

La participación de Italia en las dos guerras mundiales (sobre todo en la primera), su incorporación a la Alianza Atlántica desde su fundación, su carácter «fronterizo» durante la guerra fría y la admisión de la estrategia occidental de defensa por parte del Partido Comunista Internacional ya en los años setenta hacen que la conciencia nacional de defensa esté en Italia muy arraigada, al menos mucho más que en España, me atrevo a aventurar.

De todos modos, las Fuerzas Armadas italianas han vivido en los últimos años de la guerra fría algunos momentos de crisis, sobre todo por la vinculación de algunos de sus miembros a las llamadas «tramas negras», lo que ha llevado a una identificación de milicia y política conservadora de derechas en la opinión pública de aquel país.

Por lo que se me alcanza sus relaciones con los medios de comunicación no son todo lo fáciles que cabría esperar. Además no existe en Italia una

(8) FIORE, C. (ed.): *Esercito e Comunicazione*. Stato Maggiore dell'Esercito Italiano. Roma, 1993.

relación fluida entre los medios militares y los medios intelectuales y universitarios como las que estas *Jornadas* demuestran que existe en España.

Hoy las Fuerzas Armadas italianas se enfrentan a problemas análogos a los nuestros: incorporación de la mujer, profesionalización, participación en misiones internacionales.

Las Fuerzas Armadas británicas cuentan con una larga tradición de relaciones con el mundo de los medios. Ya en la Primera Guerra Mundial mantiene una relación organizada a través de lo que hoy llamaríamos PIO o PRO. Durante la Segunda Guerra Mundial tanto el PWE (*Political Warfare Executive*) como MOI (*Ministry of Information*) impulsaron la participación de oficiales británicos (muchos de ellos periodistas movilizados con rango de oficial) en distintas organizaciones integradas con las fuerzas norteamericanas sobre el terreno. Así la PWB (*Psychological Warfare Branch*), en el norte de África y en la campaña italiana y la PWD (*Psychological Warfare Division*) desde el desembarco de Normandía.

La experiencia de Vietnam fue, sin duda alguna, seguida muy de cerca por el mundo de la defensa británico. La guerra de las Malvinas les dio ocasión de demostrar lo que habían aprendido entonces. El control de la información durante esa campaña fue férreo. Se excluyó del campo de batalla a cualquier medio (sobre todo a los norteamericanos) y el limitadísimo número de periodistas ingleses que acompañaron a la flota expedicionaria fueron sólo seleccionados a última hora y dependieron en todo momento de las comunicaciones militares para enviar su información audiovisual o escrita. Como hemos dicho la guerra de las Malvinas supuso un punto de inflexión en la doctrina de información de guerra en el mundo de la defensa en Occidente.

El conflicto de Irlanda del Norte implicó a las Fuerzas Armadas británicas en labores que en otros países sólo hubieran sido encomendadas a la Policía. Y en lo referente a información hay numerosos puntos oscuros en ese largo y penoso conflicto que hoy parece estar resuelto definitivamente.

A pesar de ello el prestigio de las Fuerzas Armadas británicas no sufrió excesivamente, al menos en Inglaterra, Gales y Escocia. Y desde luego tampoco entre los unionistas protestantes del Ulster. El Ejército británico es profesional desde el final de la Segunda Guerra Mundial como a lo largo de toda su historia y en el Reino Unido la conciencia nacional de defensa goza de buena salud.

La estrecha vinculación del Reino Unido con Estados Unidos hace de él un caso peculiar tanto en su participación en la guerra del Golfo, conflicto en el que la Aviación británica continúa actuando casi diariamente con bombardeos en la zona de exclusión aérea junto con la Aviación norteamericana, como en el reciente conflicto de Kosovo en el que Tony Blair adoptó una postura más radical que la mayoría de los líderes occidentales.

Del mismo modo que en el caso de la moneda única, la política británica en materia de defensa, independientemente del partido que esté en el Gobierno, se inclina más a Estados Unidos que a una política netamente europea. Los británicos se sienten más seguros con su tradicional aliado del otro lado del Atlántico que con sus socios continentales.

Alemania Occidental ha sido durante la guerra fría literalmente el «frente». La presencia de tropas de ocupación de las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial garantizaba su defensa. La República Federal de Alemania forma parte de la OTAN desde su fundación. La Bundeswehr, por imperativo constitucional, tenía limitaciones de las que otros ejércitos carecían. La reunificación de 1989 ha acelerado los cambios y ha homologado al nuevo Ejército alemán a cualquier otro ejército europeo.

Sin embargo, en Alemania todavía hoy la mujer no está plenamente incorporada a las Fuerzas Armadas y no se ha optado como en otros países europeos por un modelo de ejército profesional.

La muy encendida conciencia de Defensa Nacional en Alemania Occidental ha propiciado la confianza de la población en sus Ejércitos. A pesar de todo no han faltado en Alemania, como en otras partes de Europa las voces de perplejidad e incluso fuertemente críticas al hecho de que, por ejemplo hoy el Ejército alemán forme parte de las fuerzas de pacificación en Kosovo y que éstas estén mandadas actualmente por un general alemán.

En cuanto al caso español no hay que olvidar que un amplio sector de la opinión pública carece de un mínimo de conciencia de Defensa Nacional. Nuestras Fuerzas Armadas tardaron en desprenderse de una imagen estereotipada que la relacionaba con el franquismo. Su papel en la transición da lugar a un balance muy positivo pero, al menos hasta el fracasado golpe de Estado del 13 de febrero de 1981 y el referéndum que confirmó nuestra integración en la OTAN en 1986 no desapareció el recelo.

Podemos destacar en términos de comunicación institucional el esfuerzo de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa y los

organismos que la han precedido. La actual Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa (ORISDE) está muy lejos de ser una institución análoga a la DICOD francesa pero funciona con modernos criterios de profesionalidad. Lo mismo habría que decir de las Oficina de Relaciones de Propaganda de cada uno de los Ejércitos.

A diferencia de Francia, donde el SIRPA de la Gendarmería está controlado por la DICOD del Ministerio de Defensa, la Oficina de Información de la Guardia Civil, cuya labor es ingente y profesionalmente muy destacable, tiene plena autonomía y una más estrecha relación con la información pública del Ministerio del Interior que con el de Defensa.

Las publicaciones institucionales (*Revista Española de Defensa*, *Tierra*, etcétera) tienen una calidad indiscutible aunque, desgraciadamente, tienen escasa difusión fuera del ámbito profesional.

Sin embargo, nuestras Fuerzas Armadas han demostrado una gran sensibilidad para todo lo relacionado con la comunicación. Ejemplo de ello es el curso de comunicación social y Fuerzas Armadas que está a punto de celebrar su undécima edición. Tengo el honor de ser el director de este curso y en él un grupo de profesores de la Facultad de Ciencias de la Información de Madrid preparan a oficiales y jefes de nuestros Ejércitos para desenvolverse en el difícil mundo de la comunicación.

Además de los múltiples cursos y jornadas que se celebran como los mencionados al comenzar mi intervención, otro ejemplo del interés mutuo entre el ámbito de la comunicación y el de la defensa, podría ser la asignatura «comunicación y defensa» que se imparte dentro de la Cátedra «Almirante Juan de Borbón» junto con otras materias relacionadas con la defensa. Esta Cátedra es fruto de un acuerdo entre la UCM y el CESEDEN y en esta asignatura, de cuya docencia me encargo, se invita regularmente a profesores de nuestros Ejércitos para que transmitan sus experiencias a los jóvenes estudiantes.

No quiero dejar de resaltar el hecho del impacto positivo que ha tenido en la opinión pública española la intervención de nuestros Ejércitos en distintas misiones de paz en todo el mundo y, sobre todo, su papel en el conflicto de los Balcanes. Estos hechos han acercado más a la opinión pública española a sus Ejércitos que cualquier otro tipo de campaña.

Sin embargo, a pesar de la indudable mejora que la imagen de nuestros Ejércitos tiene en la opinión pública española creo poder afirmar que en España no existe una percepción real de la defensa en todas sus dimensiones.

Una actividad de comunicación persuasiva desde las instituciones públicas del Estado tiene que estar mínimamente planificada para ser eficaz. Un mal plan es mejor que ningún plan.

Las campañas publicitarias en los medios de comunicación de masas destinadas a traer jóvenes a los Ejércitos han sido costosas y poco eficaces. Probablemente el divorcio entre la opinión pública española y la política de defensa sigue siendo una realidad. No existe en nuestro país una conciencia real de la necesidad de unas Fuerzas Armadas bien preparadas y eficaces. Es más, se ignora en buena medida el esfuerzo que el Estado realiza en este sentido. Es posible que si se conociesen algunos aspectos de este esfuerzo, sobre todo en el terreno económico (y está claro que no son secretos) el divorcio fuera aún mayor y diera lugar además a un abierto rechazo.

Sería necesaria pues la elaboración de un plan estratégico de comunicación. No bastan acciones puntuales por muy meritorias que éstas sean. No bastan campañas institucionales esporádicas o masivas campañas de publicidad o el relativamente buen trato que hacen nuestros amigos los medios de comunicación de nuestros Ejércitos.

No quiero concluir sin agradecer a los organizadores de estas *Jornadas* tanto por parte de la Universidad como del CESEDEN que hayan contado con mi participación. Deseo resaltar también que el hecho mismo de celebrarse estas *Jornadas* indica hasta qué punto en España el mundo de la defensa está abierto a la sociedad y que el mundo de la Universidad está muy lejos de los viejos recelos hacia las Fuerzas Armadas.

Bibliografía

AA.VV.: *Las mentiras de una guerra. Desinformación y censura en el conflicto del Golfo*. Deriva. Barcelona, 1991.

ADAMS, V.: *The media and the Falklands campaign*. Macmillan. Londres, 1986.

American University: *A psychological operations bibliography*, American University, Special Operations Research Office. Washington, 1960.

BALLARDINI, B. (ed.): *Manuale di disinformazione. I media come arma impropria: metodi, tecniche, strumenti per la distruzione della realtà*. Castelvecchi. Roma, 1995.

BAUDRILLARD, J.: *La guerra del Golfo no ha tenido lugar*. Anagrama. Barcelona, 1991.

BITTMAN, L.: *The KGB and Soviet Disinformation: An Insider's View*. Pergamon-Brassy's. McLean (VA), 1985.

- BOITON-MALHEREBE, S.: *La protection des journalistes en mission périlleuse dans les zones de conflit armé*. Bruylant. Bruselas, 1989.
- CHALIAND, G. (ed.): *La persuasion de masse. Guerre psychologique, guerre médiatique*. Robert Laffont. París, 1992.
- CHOMSKY, N. y HERMAN, E. S.: *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. Pantheon Books. Nueva York, 1988. (Traducción en castellano: *Los guardianes de la libertad. Propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*. Crítica. Barcelona, 1990)
- CURTIS, L.: *Ireland: The Propaganda War. The British Media and the Battle for Hearts and Minds*. Pluto Press. Londres, 1984.
- DAUGHERTY, W. E. y JANOWITZ, M. (eds.): *A Psychological Warfare Casebook*. The John Hopkins University Press. Baltimore (MD), 1958.
- DEACON, R.: *The truth twisters. Disinformation: the marking and spreading of official distortions, half-truths and lies*. Macdonald and Co. Londres, 1986.
- DERVILLE, G.: *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*. Presses Universitaires de Grenoble. Grenoble, 1997.
- DURANDIN, G.: *L'information, la désinformation et la réalité*. UPF. París, 1993. (Traducción en castellano: *La información, la desinformación y la realidad*. Paidós. Barcelona, 1993).
- EMERY, M.: *How Mr. Bush got his War: Deceptions, double-standards and disinformation. Featuring an exclusive interview with the King of Jordania*. Open Magazine Pamphlet Series. Westfield, Nueva Jersey, 1991.
- ESCUADERO, L.: *Malvinas: el gran relato. Fuentes y rumores en la información de guerra*. Gedisa. Barcelona, 1996.
- FERNÁNDEZ ARRIVAS, J.: *Casco azul, soldado español*. Temas de Hoy. Madrid, 1997.
- FERRO, M.: *L'information en uniforme. Propagande, désinformation, censure, et manipulation*. Ramsay. París, 1990.
- FIORE, C. (ed.): *Esercito e Comunicazione*. Stato Maggiore dell'Esercito Italiano. Roma, 1993.
- FIORENTINI, G.: *Il marketing dello Stato. L'Ufficio relazioni con il pubblico*. Editrice Bibliografica. Milán, 1995.
- FLEURY-VILATE, B. (ed.): *Les medias et la guerre du golfe*, Presses Universitaires de Nancy. Nancy, 1992.
- FRAGUAS DE PABLO, M.ª: *Teoría de la desinformación*. Alhambra. Madrid, 1985.
- FULBRIGHT, J. W.: *The pentagon propaganda machine*. Vintage Books. Nueva York, 1971.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, L.: *Militares y periodistas*. Fragua. Madrid, 1996.
- GOW, J., PATERSON, R. y PRESTON, A. (eds.): *Bosnia by Televisión*. British Film Institute. Londres, 1996.
- GUIDI, M.: *La Sconfitta dei media. Ruolo, responsabilità ed effetti en dei media nella guerra della ex-Jugoslavia*, Baskerville. Bolonia, 1993.
- HARRIS, R.: *Gotcha! the media, the government and the Falklandas crisis*. Faber. Londres, 1983.

- HUDSON, M. y STANIER, J.: *War and the media. A Random Searchlight*. Sutton Publishing. Phoenix, 1997.
- JACQUARD, R.: *La guerre du mensonge*. Librairie Plon. París. (Traducción en castellano: *La desinformación: una manipulación del poder*. Espasa Calpe. Madrid, 1988).
- KNIGHTLEY, P.: *The First Casualty. From the Crimea to the Falklands: The War Correspondent as Hero, Propagandist and Myth Maker*, 1.ª edición 1975. Pan Books. Londres, 1989.
- LAMAY, C. y otros (eds.): *The media at war: The Press and the Persian Gulf Conflict*. Gannett Foundation Media Center. Nueva York, 1991.
- LEVARIO TURCOTT, M.: *Chiapas. La guerra en el papel*. Cal y Arena. México, 1999.
- LORD, C. y BARNETT, F. R. S (eds.): *Political Warfare and Psychological Operations. Rethinking the US Approach*. National Defense University Press. Washington D.C., 1989.
- MACARTHUR, J. R.: *Second front. Censorship and propaganda in the Gulf War*. Hill and Wang. Nueva York, 1992.
- MARCELLIN, R.: *La guerre politique*. Plon. París, 1985.
- MATTHEWS, L. J. (ed.): *Newsmen and National Defense. Is conflict inevitable?* McLean (VA), 1991.
- MCLAURIN, R. D. (ed.): *Military propaganda. Psychological Warfare and operations*. Praeger. Nueva York, 1982.
- MÉGRET, M.: *La guerre psychologique*. PUF. París, 1963.
- Ministerio de Defensa: *Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia*. Madrid, 1996.
- NORD, P.: *L'Intoxication, arme absolue de la guerre subversive*. Fayard. París, 1971.
- PACKER, C.: *Freedom of Expression in the American Military. A Communication Modeling analysis*. Praeger. Nueva York, 1989.
- PIZARROSO QUINTERO, A.: *La guerra de las mentiras. Información, propaganda y guerra psicológica en el conflicto del Golfo*. Eudema. Madrid, 1991.
- «Guerra psicológica y propaganda» en *Revista Española de Defensa*, A. 3, número 23, pp. 62-65. Enero, 1990.
 - *Historia de la Propaganda. Notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*, 2.ª edición ampliada, 1993. Eudema. Madrid, 1990.
- PRATKANIS, A. y ARONSON, E.: *Age of Propaganda. The everyday use and abuse of persuasion*. W.H. Freeman and Co. Nueva York, 1992. (Traducción en castellano: *La era de la propaganda. Uso y abuso de la persuasión*. Paidós. Barcelona, 1992).
- QUALTER, T. H.: *Propaganda and Psychological Warfare*. Random House. Nueva York, 1962.
- SAHAGÚN, F.: *De Gutenberg a Internet. La sociedad Internacional de la Información. Diplomacia y periodismo. Televisión y guerra*. EIC-UCM. Madrid, 1998.
- *El mundo fue noticia. Corresponsales españoles en el extranjero: la información internacional en España*. Fundación Banco Exterior. Madrid, 1986.

- SHULTZ, R. H. y GODSON, R.: *Desinformatsia. Active Measures in Soviet Strategy*. Pergamon-Brassey's. Estados Unidos, 1984.
- SIERRA, F.: *Comunicación e insurgencia. La información y la propaganda en la guerra de Chiapas*. Argitaletxe. Hondarribia (Guipuzcoa), 1997.
- «Información, propaganda y contrainsurgencia: la guerra psicológica en México» en *Voces y Culturas* número 14, segundo semestre, pp. 27-56. Barcelona, 1998.
- SMITH, H. (ed.): *The media and the gulf war. Press and Democracy in Wartime*. Seven Locks Press. Washington, 1992.
- SQUIRES, J. D.: *Study Group on Censorship report: the protection of military information*. Cmnd 9.112, 92 páginas. HMSO. Londres, 1983.
- STEWART, I. y CARRUTHERS, S. L.: *War, culture and the media: Representation of the military in 20th century britain*. Flicks Books. Wiltshire, 1996.
- TAYLOR, P. M.: *War and the media. Propaganda and persuasion in the Gulf War*. Manchester University Press. Nueva York, 1992.
- THUM, G. y THUM, M.: *The Persuaders: Propaganda in War and Peace*. Atheneum. Nueva York, 1972.
- TREJO DELARBRE, R.: *Chiapas. La mentira enmascarada. Los medios de comunicación y el pasamontañas*. Diana. México D.F., 1994.
- (Ed.): *Chiapas. La guerra de las ideas*, Diana. México D.F., 1994.
- USA, Departamento de Estado: *Active Measures: A Report on the Substance and Process of Anti-U.S. Disinformation and Propaganda Campaigns*. Washington D.C., 1986.
- VAZ, N. M.: *Opiniões públicas durante as guerras de África*. Quetzal Editores-IDN. Lisboa, 1997.
- VOLKOFF, V.: *La Désinformation*. Julliard. París, 1986.
- YONAH, A. y PICARD, R. (eds.): *In the Camera's Eye. News coverage of Terrorist events*. Brassey's. Nueva York, 1990.
- *Terrorism and the Media. Dilemmas for Government, Journalists and the Public*. Brassey's. Nueva York, 1990.
- YOUNG, P. R. (ed.): *Defence and the Media in Time of Limited War*. Frank Cass. Portland (Or.), 1992.

TERCERA SESIÓN

**LA IDENTIDAD DE LAS NACIONES
PENINSULARES DE CARA
A LA INTEGRACIÓN EUROPEA**

LA IDENTIDAD DE LAS NACIONES PENINSULARES DE CARA A LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Por JOSÉ MARÍA BLANCO NÚÑEZ

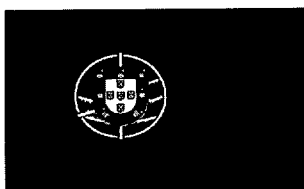
«Castellanos y portugueses,
porque españoles lo somos todos»

LUIS VAZ DE CAMÕES

Introducción

Nacida Portugal en pleno medioevo, al amparo de un soñado Imperio leonés y con fuerte influencia de la política religiosa, a la sazón en voga en el mundo, por mar de los derechos tradicionales inherentes a la Primacía de las Españas, defendidos con ahínco y tesón por la sede de Bracara Augusta, aventaja a España en casi tres siglos de edad; confusión permanente, de los poco amantes de la Historia, ha sido la de trasladar las luchas y desavenencias castellano-lusitanas al contexto total de la España actual, es decir la formada matrimonialmente a partir de 1469 gracias a la tenacidad de aquel eminente político que fue Don Fernando de Aragón y su no menos tenaz esposa la Reina Doña Isabel de Castilla.

Por lo tanto, si queremos formar los carnés de identidad de Portugal y de España, para después tratar de adivinar si tendrán fecha de caducidad o no, además de las fotografías tendremos que aportar los datos siguientes:



PORTUGAL

Padre: Don Alfonso Enríquez.

Madre: La Sede Arzobispal de Braga.

Fecha de nacimiento: Más o menos en el año 1138 (Ourique).

Lugar: Guimaraens (convencionalismo útil, quedaríamos más conformes diciéndo entre el Muño y el Duero).

Profesión: Navegante (*si mais mundo houvera, la chegara*).

(Primera responsable del nacimiento de la globalización)

Justificaremos la maternidad «bracarense», en la cual coinciden plenamente autores españoles y portugueses (9), con el siguiente comentario: Alfonso Enríquez se apoyó para su proceso autonómico, en el obispo de Braga, primero en Paio Méndes y después en João Peculiar. Sus pactos, anteriores a la independencia, fueron cumplidos por ambas partes. El conde prometió al obispo otorgar a Braga los mismos privilegios que Santiago de Compostela había obtenido de los Reyes de León, por ejemplo la acuñación de moneda; y naturalmente iba implícita la primacía eclesiástica de la archidiócesis, rompiendo la ligazón de dependencia con Santiago y, por supuesto, con Toledo. Más tarde, para conseguir que el Papa aceptase tal cosa, se colocó en relación de vasallaje respecto a los Estados Pontificio, como lo había hecho el Condado de Barcelona. He aquí muy sintetizada la razón del apoyo mutuo Corona-Iglesia que repito, funcionó impecablemente.

Con estos datos iniciales de identidad, buscaremos en la Historia para tratar de encontrar razones que expliquen el porqué del carácter, del espíritu, de la personalidad de estas naciones que, acurrucadas al suroeste de Europa, fueron, por más leyendas negativas que los vecinos del Norte

(9) NAVARRO VILLOSLADA, R.: *Historia de la Iglesia en España*. Madrid, 1979. HERMANO SARAIVA, J.: *Historia de Portugal*. Lisboa, 1993. OLIVEIRA MARQUES, A. H.: *Breve Historia de Portugal*. Lisboa, 1997. OTERO NOVAS, J. M.: *Defensa de la nación española*. Madrid, 1998.



ESPAÑA

Padre: Don Fernando de Aragón y Enríquez.

Madre: Doña Isabel de Castilla.

Fecha de nacimiento: 19 de octubre de 1469.

Lugar: Valladolid.

Profesión: Evangelización (Bula Alejandro VI, en el año 1494 designa a los Reyes Católicos), conquistadores.

arguyan, el principal motor de eso que hoy repetimos a cada instante: la globalización, a la cual contribuyeron no sólo por motivos comerciales, aunque tal motivo no fuese despreciable, sino por difundir su religión y su cultura no olvidaremos nunca que, mientras en Roma sabios teólogos discutían si los indios tenían alma o no la tenían, nuestros antepasados, sin más, bautizaban. Contra todo ataque de negra leyenda, nuestra defensa más concluyente, como ibéricos, es mostrar la cifra de hispano-luso hablantes (no nos gusta en absoluto el termino latinoamericano, pues lo que se habla en Iberoamérica es español y portugués, el empleo de tal termino es un éxito diplomático, o si lo prefieren de la política externa italiana, deseosa de compartir glorias ajenas, pues aunque Colón naciese en Génova, la obra americana fue totalmente española y, para el Brasil, portuguesa, además que yo sepa en aquel continente nadie habla latín). Para los católicos será razón suficiente el comprobar la actual composición del Sacro Colegio Cardenalicio.

La formación de las identidades peninsulares: Portugal, Castilla, España e implicaciones

En el principio eran los Estados visigóticos, los reyes godos que en el siglo VII no pudieron contener el empuje terrible de los hijos del Profeta y recularon hacia el Norte encerrándose tras montañas de difícil acceso y que, por cierto, más o menos delimitaban el territorio del antiguo reino de los suevos, reinó bastante bien organizado que se extendió desde la ori-

lla cantábrica gallega hasta el Duero, que tuvo su capital en la antigua Bracara Augusta de los romanos, que gozó, desde los orígenes del cristianismo ibérico, con sede episcopal:

«Cuando la presión demográfica de los antiguos godos comienza a hacerles insufrible su permanencia en tan corto reducto, donde la supervivencia era difícil, privados, como estaban, de El Dorado, el *Doiro*, la tierra amarilla rica en trigo, van organizándose y un tal Don Pelayo (que, contra lo que dicen en la bendita tierra de mi padre, Asturias, parece ser era natural de Tuy) tras derrotar a los moros en las difíciles montañas que hoy conocemos bajo el nombre de los Picos de Europa, sienta las bases del primer reino medieval cristiano y peninsular: el de Asturias.»

Cuando el *interland* de este Reino comienza a ser importante y han alcanzado las tierras de la otrora *Leggio séptima gemina*, es decir León, trasladan a esta última la capital y uno de sus reyes, Don Alfonso VI, crea dos condados, el de Galicia y el de Porto y Cale, es decir los de las tierras unas al norte y otras al sur del Miño.

Esto ocurría en los últimos años del siglo XI y el condado recayó en manos del yerno del Rey, el conde borgoñés Don Enrique. Su hermano casó con Doña Urraca, a la cual le dieron Galicia. Los historiadores marcan la fecha de la muerte de Don Alfonso VI de León, como aquella en que comienza el proceso de independencia de Portugal, proceso que, según Oliveira Martins (10), no finaliza hasta que se celebran las Cortes de Coimbra de 1385:

«Que melhor prova podia dar-se de vitalidade da nação e da sua independência já acabada do que estas Cortes de 1385 em que ela exalta uma dinastía, sem base na tradição nem na herança, única-mente enraizada no querer absoluto, común dos portugueses? É só neste momento que bem de facto se pode decir terminada a historia da independência.»

Tras ese nacimiento nacional vendrá el gran bautismo de Aljubarrota que marca para Portugal el final de la Edad Media y por tanto el comienzo de la moderna. En España lo retrasamos, en busca del optimismo, hasta el 1492 en que pisamos por primera vez el suelo de las Indias Occidentales que luego denominaríamos América.

(10) OLIVEIRA, M.: *Historia de Portugal*. Guimarães C.^a (eds.), 16.^a edición 1972.

Ahora lo que me interesa resaltar de esta crisis nacional de finales del siglo XIV, es la de que como siempre ocurrirá en el futuro, Portugal pervivirá por la voluntad indomable de su pueblo:

«Em esta data de Aljubarrota, os grandes, os alcaides das terras, eram por Castela ou pelo infante Don João; mas o povo era pelo Messias» (11). (El maestro de Avis).

Igual ocurrió cuando se implantó la dinastía de los Felipes, fue el pueblo el que apoyó, escondió, auxilió y obedeció al prior do Crato (12); cuando la Restauración, las defecciones hacia España no estuvieron entre el campesinado sino entre la nobleza y así ha sido la Historia que ha marcado la personalidad portuguesa. Las fuentes españolas, contra lo que pudiera parecer lógico, coinciden, en este aspecto de la férrea independencia, con las portuguesas así, según la más prestigiosa enciclopedia de Lengua Castellana (*el Espasa*):

«...el verdadero motor de la independencia fue el pueblo portugués y no la nobleza...»

Cuando analicemos la identidad nacional en el día de hoy, retomaremos este argumento. Antes, conviene hacer una mínima estadística para apoyar la afirmación, estadística que consiste simplemente en contar, siguiendo las ramas de los árboles genealógicos de las casas reinantes portuguesas, los entronques con las del resto de la península Ibérica.

Casa de Borgoña

Tres veces entroncada con León, una con Galicia, una con Barcelona, siete con Castilla, una con Mallorca, tres con Aragón y una galacio-castellana que es la de la bellísima Doña Inés de Castro, dama de honor de Doña Constanza.

Lo anterior entra dentro de una lógica aplastante dado que en aquel mundo tan chico sólo podían enlazarse los de la misma sangre. Resumiendo: 17 entronques y siete de ellos con Castilla.

Casa de Avis

Entroncada con Aragón tres veces y cinco veces con Castilla, de los cuales tres, dos de Aragón y una de Castilla, corresponden a las tres bodas

(11) *Obra citada.*

(12) DOMINGUES, M.: *O Prior do Crato Contra Filipe II*. Edição L.^a Romano Torres. Lisboa, 1965.

de Don Manuel I. Una de las de Castilla, en paridad, la podríamos denominar de Austria o de Habsburgo, pues corresponde a la boda de Carlos I de España y V de Alemania con la reina Isabel de Portugal. Es decir, que no sólo de la política matrimonial de los Reyes Católicos, que tanto me repitieron en mi bachillerato, vive la historia peninsular, solamente esta dinastía entronca nueve veces con reinos españoles de los cuales seis corresponden a Castilla.

Casa de Bragança

Ocho entronques con España, de los cuales tres corresponden a bodas reales; José I de Portugal y los Fernando VI y VII de España. Y uno muy importante para la historia de las guerras civiles españolas cual fue la del hermano de este último Don Carlos, que quiso ser V de España, con la hermana de la princesa de Beira, Doña Francisca de Portugal, matrimonio que está en el origen, aunque les parezca increíble, de lo que hoy en día está ocurriendo en el País Vasco.

De los datos anteriores consignados, deducimos o mejor reafirmamos, la voluntad del pueblo portugués para mantener su fiera independencia pues, verdaderamente, las casas reinantes de ambos márgenes del Miño y Guadiana, pusieron casi todo de su parte para que la Corona peninsular fuese única, lógicamente excluyendo, sólo en parte, a los que encabezan cada una de las dinastías, «mais o povo é que não quis».

La Guerra de los Cien Años

Hasta este momento hemos enfocado nuestro catalejo en la península Ibérica, ampliemos ahora el campo y echemos un vistazo internacional a la época en que se consolida el reino portugués como independiente, no nos gusta hablar de Nación, pues damos por sentado que el concepto de nacionalidad arranca de la Revolución Francesa, hasta la toma de la Bastilla e incluso hasta bien después, en España cantábamos: «de Cataluña vengo de servir al Rey». Ese servicio al Rey, ese servicio a la Corona, una vez pasada la aurora medieval, no está ni mucho menos exento de amplios valores democráticos, tanto en Castilla como en Portugal, tenemos ejemplos evidentes, en parte debido a él se cuidó mucho Felipe II de aparecer vestido a la portuguesa y rodeado de portugueses en las Cortes de Tomar, para no repetir el error de su padre cuando llegó a España rodeado de altos y rubios flamencos que querían quedarse con la parte y con el todo, los cuales dieron origen por un lado a la guerra de los comuneros y

por otra a que, hoy en día, a los bajos y morenos españoles del sur y a su particular folclore les denominemos flamencos.

El corazón de la lucha medieval para el afianzamiento de las Coronas europeas se encuentra enmarcado en la que conocemos como Guerra de los Cien Años (1337-1453), guerra en la que Aljubarrota aparece como ecuador que marca cierto ocaso de Castilla en el escenario europeo.

Sin embargo (13), el conflicto bélico que trata de fijar la potencia continental dominante en Europa, tiene reflejo en guerra civil peninsular, materializada en la lucha dinástica entre el legítimo rey de Castilla, Don Pedro I *el Cruel* y su hermano Don Enrique de Trastámara conocido por el seudónimo de *el de las mercedes* (1369-1379).

Esta guerra fratricida cambiará decisivamente el signo de las alianzas castellanas. Castilla llevaba décadas disputando el dominio del mar, golfo de Vizcaya, a los ingleses, por ser vital su comercio con Flandes y las ciudades hanseáticas por tanto coincidía en intereses con Francia que trataba de expulsar a los ingleses a sus Islas. Sería demasiado largo para el alcance de este trabajo seguir todos los pormenores de las citadas alianzas. Solamente retengamos en que el bando de Don Pedro se convierte en aliado de los ingleses y el de Don Enrique en el de los franceses y aragoneses. Cuando llega el traicionero asesinato de los campos de Montiel, provocado por el francés Bertrand Duguesclin, Castilla, en lo internacional, queda por Francia.

Don Pedro, que había casado a su hija Doña Constanza con Don Juan de Gante, Duque de Lancaster, y a la segunda Doña Isabel con el hermano de aquél o sea con el Duque de York, provocó que el Parlamento inglés reconociera solemnemente al Duque de Lancaster como rey de España cuando queda la «vacante» de Don Pedro por el mencionado alevoso asesinato y de que, por lo tanto, entrasen en la lucha abierta por el reino castellano. De aquí viene el interés de Inglaterra en la alianza con Portugal.

La disputa en el mar fue terrible, el episodio más famoso de los castellanos fue la batalla de La Rochelle en la que se deshizo a los ingleses (1372) vengándose Castilla de la derrota de Winchelsea, la que bautizaron: *Spaniards on the sea*, tras la cual Eduardo III se había titulado *Rey del mar*

(13) BLANCO NÚÑEZ, J. M.: *Las Armadas de Castilla y de Aragón durante la guerra de los Cien Años*. Congreso Internacional de Historia Militar. Viena, 1996.

(1350). En revancha, como decía, se humilló al inglés, el almirante castellano Bocanegra hizo desfilar por Burgos a 70 caballeros de la espuela dorada con su almirante Pembroke al frente, cargados de cadenas y se emitió una moneda con un triunfalista lema: *Anglis praelio navali superatis el fugatis MCCCLXXIII*. La explotación del éxito consistió en el incendio de Lisboa de 1373. Entre este último año y la fecha decisiva de Aljubarrota, hay nada menos que cinco incursiones castellanas contra Inglaterra donde se llegó a remontar el Támesis incendiando Gravensend y varios arrabales de Londres, para llegar a una gran victoria táctica sobre Portugal, en las costas del Algarve, que implicó el error estratégico de desproteger los accesos al Tajo, permitiendo que la fuerza inglesa llegase sin problemas a Lisboa, lo que condujo a Don Juan I de Castilla al desastre de Aljubarrota.

La crisis de Don Alfonso V

La voluntad dinástica, más o menos unionística, que hemos tratado de poner en evidencia, no viajó siempre en el camino del Sol como *os mãos ventos*. Era Don Alfonso V, rey de Portugal y estaba casado con Doña Juana de Castilla, mal llamada *la Beltraneja*, pues los historiadores modernos afirman que era completamente hija legítima del rey Don Enrique IV, mal llamado también por el pueblo, *el impotente* y finalizaba el siglo xv (1474). Don Alfonso fue a Francia a pedir auxilio a Luis XI, en contra de la tradicional alianza luso-inglesa, para batir a los castellanos, pues su suegro, le había confiado el reino que correspondía legítimamente a Doña Juana, y dice Oliveira Martins (14):

«Alfonso V julgó que o reino de Castela era a nova Africa da sua velhice, e pôs-se em campo para conquistar a coroa testada. Conquistar dicemos porque os castelhanos invocam contra a Beltraneja os mesmos argumentos que um século antes, nos invocamos contra a mulher de Don João I, Dona Beatriz. Castela ofrecia o trono a Isabel como nos tinhamos dado ao Mestre de Avis, a derrota de Toro (1476) não foi propriamente uma derrota militar, mais foi uma derrota para o rey.»

Esta guerra civil peninsular fue determinante para la hermana de Portugal (en el más dinástico de los sentidos utilizo aquí la palabra hermana: Doña Urraca y Doña Teresa), Galicia, que al decir popular fue la única vez en su

(14) *Obra citada.*

historia en que se equivocó de bando, a partir de ahí estuvo siempre en el del vencedor. Tal equivocación supuso el desmoche de las torres del homenaje de todos los castillos feudales gallegos, la ejecución del mariscal Pardo de Cela, el envío a Santiago de Compostela del más duro inquisidor del reino y además, la persecución de la lengua gallega que quedó circunscrita al campesinado y excluida de la vida culta, aquella lengua que había servido a Alfonso X *el Sabio* para sus famosísimas *Cantigas*, hasta que a finales de siglo XIX se comienza en parte a recuperarla.

Boda de los Reyes Católicos

En día 19 de octubre de 1469 y en Valladolid, se casan los reyes Don Fernando de Aragón y Doña Isabel de Castilla con lo que, cuando se conquiste el de Granada (1492) y se incorpore el reino de Navarra (1515), quedará unida toda la península Ibérica salvo Portugal. Recientemente una autoridad portuguesa resaltó en el ISNG de Lisboa, que dicha boda condujo a la gran salida de Portugal a los océanos en busca de más mundo para recuperar el equilibrio perdido en la Península. Con toda modestia creo se equivocó, pues en 1460 moría el Infante Don Enrique dejando en la estela de su rica vida el desarrollo de las navegaciones científicas portuguesas en busca de la unión de Europa con Asia a través de África, llevada a cabo con orden y método, lo que hizo que cuando años más tarde el aventurero genovés buscó apoyo en la Corona portuguesa no lo obtuvo porque no se le necesitaba.

Con la boda que comentamos, Aragón aporta a la nueva nación española los reinos italianos de Cerdeña, Sicilia y Nápoles, a cuya consolidación como posesión española acudirá España entera.

Geografía

Los romanos cuadrícularon con sus vías de comunicación el espacio peninsular, la Reconquista nos condujo a los caminos Norte-Sur, y a conquistar los ríos para «ultrapasarlos», no para navegarlos hacia las desembocaduras, ríos y sierras que descienden, perpendicularmente, hacia la costa occidental, hoy en día valles, ríos y montañas, como con ingenio sumo describe el premio Nobel, Saramago en su *Viaje por Portugal*, cambian de nombre y de nacionalidad en aquellos puntos convencionales que a los hombres, a lo largo de la dilatada Historia, les ha parecido bien fijar:

«Quando se observa o retalho da Península de que a história fez Portugal, separado do corpo geográfico a que pertence, desde logo se

vê como a vontade dos homes pôde sobrepujar as tendências da natureza» (15).

Julián Marías, el filósofo español más prestigioso del momento actual (16), liga la identidad geográfica con la histórica y afirma:

«La península Ibérica parecía preparada desde el principio del tiempo para llegar a ser la morada de los españoles, estaban dadas las condiciones (geográficas) para que España llegara a ser, pero pudo no llegar; en cierto modo, la separación de Portugal ha “contrariado” históricamente la realidad geográfica, ha sido más fuerte que esta.»

Cita, la anterior, muy importante pues:

«En la planificación política sólo hay dos cosas verdaderamente decisivas: la Historia y la Geografía. De la primera se pueden derivar las leyes de las acciones humanas y la geografía influye decisivamente no sólo en el pensamiento de las personas, sino también en las acciones de los Estados» (17).

Antecedentes de la unión de los Reinos

Entre los años 1571 y 1580, se producen en el mundo una serie de episodios fundamentales y que van a decidir su organización política durante siglos.

En efecto, el día 21 de octubre de 1571 tiene lugar la «más alta ocasión que vieron los siglos», según frase de uno de sus actores, aunque lo fuese a modesto nivel, Don Miguel de Cervantes y Saavedra, soldado del Tercio Viejo de Nápoles que luchó a bordo de la galera nombrada *Marquesa*, Lepanto supone el primer frenazo a los proyectos expansivos del turco en el Mediterráneo, aunque el definitivo no llegó hasta 100 años más tarde en el sitio de Viena del cual heredamos los *Croissants*. La explotación del éxito de tal batalla no fue tan brillante como la victoria misma, no se acometió con decisión el proyecto estratégico de Don Juan de Austria: cerrar el MEDOC ocupando Túnez, fortificándose en *La Goleta*, y una vez consolidada esta posición, dedicarse a limpiar la piratería argelina. *La Goleta*

(15) OLIVEIRA, M.: *Obra citada*.

(16) MARIAS, J.: *La España inteligible*. Alianza. Madrid, 1985.

(17) Archiduque Otto de Hasburgo: «La falsa corriente irresistible». Artículo en el *Abc*, Madrid 24 de febrero de 1999.

se perdió y el francés comenzó a halagar al veneciano para que firmase, por separado, paces con el turco. Esto se verificó en dos etapas (18), lo que implicó que en el periodo 1577-1580, el turco amainase en el referido mar, con lo cual dedicó más esfuerzos al Índico, donde los portugueses lo habían dejado sin comercio, tras la toma de Ormuz (en 1580, por ejemplo se produce el ataque turco a Mombasa) y conquistas subsiguientes, así la flota turca vuelve, en parte, al Índico, lo que agravó todavía más la crisis económica que sufría la metrópoli lisboeta. Crisis que se debió a las pesetas, la miseria agrícola generada por las sequías y los duros inviernos de 1571 y 1572, que arruinaron los trigales alentejanos y, sobre todo, por la aventura de Alcazarquibir (*Alcacer Quibir*) que dejó esquilados de mano de obra los campos lusitanos.

Por otro frente, estalla la revuelta de las siete provincias de los Países Bajos, con lo cual Felipe II tiene que dedicar atención, tropas y, por supuesto, dinero a dicho teatro. Este problema holandés que se va a imbricar fuertemente en la Historia de las dos naciones peninsulares, no sólo en este continente sino en ultramar, que impide a Felipe II distraer fuerzas en favor de Don Sebastián, cuando este último se las solicitó en la famosa entrevista de Guadalupe, donde si le concedió la mano de la Infanta Isabel Clara Eugenia, para cuando le llegase la edad de boda.

Y llega el fatídico año de 1578 y nos relata el capitán de navío Fernández Duro (19):

«El 25 de junio de 1578, salió por la boca del Tajo la expedición de Don Sebastián, haciendo escala en Cádiz el 27 para ultimar las prevenciones. Todavía se procuró allí, en nombre del rey Don Felipe, al hacer al de Portugal el agasajo y cortesía correspondientes, si no desistía de la empresa que no la mandara en persona. Diligencia vana; Don Sebastián, obtenida seguridad de tener cubierta la espalda por las galeras de España en el Estrecho, se dirigió a desembarcar entre Tánger y Arcila, a la vuelta del cabo Espartel, para marchar por tierra hacia Levante.»

Los historiadores portugueses no destacan lo anterior y si «as touradas» que Medina Sidonia ofreció en agasajo del rey de Portugal, Oliveira Mar-

(18) Primera Con Venecia, abril 1572, segunda Con Venecia, 1576, tercera treguas con Felipe II: 1581-1584-1587.

(19) FERNÁNDEZ DURO, C.: *Armada española (desde la unión de los reinos de Castilla y Aragón)*. Madrid, 1972.

tins, con bastante desprecio afirma: «...foram seis días em touradas...» (20).

«Tu infanda Libia, en cuya seca arena
murió el vencido reino lusitano
No estes alegre y de ufanía llena...»

(POETA ESPAÑOL DEL MOMENTO).

«El sebastianismo» y el posterior «bandarrismo» ha dado lugar a ríos de tinta, entre los autores portugueses el más, para mi gusto, exagerado es Oliveira Martins:

«O seu verdadeiro rei era, continuava a ser, e seria sempre (até nossos dias) D. Sebastião. Este fenomeno, de un povo, inteiramente fiel a um rei encantado, piamente crente numa lenda, e por isso indiferente ao rei de facto, ás revoluções, a política, ás guerras de estabelecimento da dinastia, é as reformas profundas do meado do XVIII (Pombal) século, é um caso único.»

Los Felipes

Analicemos ahora someramente la dinastía de los «enanitos», según la visión histórica que los famosos jardines de Castelo Branco ofrecen a sus visitantes. En el día de hoy, en que recién hemos celebrado el centenario de la muerte de Felipe II de España y I de Portugal, se ha puesto de moda reivindicar la figura de éste tan centralista Rey, que fue maltratado por la historiografía, sobre todo y lógicamente por la anglosajona, pero hasta en la propia España fue tachado de negado geoestratega por no haber puesto la capital de su Imperio en Lisboa. A nosotros, de chiquitos, igual que aquí se repite lo del *vento* y *del casamento*, nos repetían el supuesto testamento político de Carlos I de España y V de Alemania: «Si quieres aumentar el Imperio, pon la capital en Lisboa, si lo quieres conservar ponla en Santander, y si lo quieres perder ponla en Madrid» y , con todo lo lógico que se quiera, ese testamento no tiene en cuenta la voluntad que encontramos en el pueblo portugués, que seguramente *el rey prudente* conocía perfectamente, no obstante era hijo de la reina Isabel de Portugal, y hasta su partida de nacimiento fue redactada en idioma galaico-portugués en Valladolid, nada menos, donde se presume hablar el castellano más puro.

(20) OLIVEIRA, M.: *Obra citada*.

Felipe II, a mi leal saber y entender, dio a Portugal un modelo de gobierno demasiado moderno para la época, inventó la autonomía, hoy tan en boga, no hizo un Estado único sino un reino unido y aunque esa fórmula sirvió en latitudes nórdicas, no prosperó en donde impera la sangre más caliente del Sur y quizás no lo fue por la ineficacia o ineptitud, de los ministros de Felipe III y Felipe IV, sobre todo cuando el Conde-Duque de Olivares pretendió igualar a toda la Península en el plano administrativo y recaudatorio debido al coste insufrible de la guerra de los treinta años, «Olivares quería la unificación de las leyes, según las de Castilla, que era la porción más grande e importante...» (21). Entonces Portugal se reveló pero ni más ni menos que como lo hizo Cataluña, como lo intentó hacer el Duque de Híjar en Aragón, como conspiró el de Medina Sidonia en Andalucía y la Junta de Guernica en Vizcaya:

«En Navarra y Aragón
no hay quien tribute un real;
Cataluña y Portugal
Son de la misma opinión...»

(CANCIÓN POPULAR).

De cualquier forma cabe señalar también, que el principio de la guerra restauradora podría bautizarse, al modo francés, como *la drole de guerre*, pues parece como si los dos bandos *no acreditaran* en los verdaderos propósitos del otro. Quizás Olivares soñó con apoyos que le fallaron estrepitosamente, así su prima, María Luisa de Guzmán, Duquesa de Braganza, la más decidida entusiasta de la rebelión de su marido contra su Rey, Felipe IV, «enfrentándose incluso al criterio general de los nobles portugueses que preferían seguir bajo el mando indiscutido del monarca español que a las órdenes de uno de sus iguales» (22). Así el Duque de Medina Sidonia, otro Guzmán, que se negó a atacar a Portugal con el Ejército del Sur, desde Andalucía. Por último, le falló también, el Conde de Monterrey, al que tuvo que exonerar de su mando del Ejército que cubría la frontera norte.

La cerrazón del valido llegó a tal extremo que, aún después del año 1640, pretendió reclutar tropas en Portugal para enviarlas a Cataluña.

Volviendo a Felipe II, I de Portugal, creemos, sin embargo, que no careció de la visión geoestratégica comentada anteriormente, pues pretendió

(21) MARIAS, J.: *Obra citada*.

(22) VACA DE OSMÁ, J. A.: *De Carlos I a Juan Carlos I*, tomo primero. Espasa Calpe. Madrid, 1986.

rápidamente abrir el puerto del Atlántico, Lisboa, al interior de España y así entre las primeras medidas que intentó, tras unir los reinos, fue la de hacer el Tajo navegable hasta Toledo, medida que «ultrapasaba» con mucho la capacidad tecnológica de la época, aunque para elevar dicha tecnología tuvo buen cuidado en llevarse al mejor profesor de matemáticas de Portugal, João Baptista Lavanha, profesor de la escuela establecida en el Paço da Ribeira, para que abriese en Madrid una academia como la que entonces funcionaba en Lisboa. Lavanha estuvo en Madrid en tal faena desde 1583 hasta 1591 en que regresó a Lisboa. A su vez, uno de los jóvenes más brillantes de la Corte madrileña, Don Pedro Ambrosio Ordariz, fue enviado a Lisboa a estudiar cosmografía.

Hay un hecho de capital importancia cual es el de la formación, armamento y preparación de la gran empresa de Inglaterra, conocida bajo el nombre de *Armada Invencible*, en Lisboa en el año de 1587. Esta empresa pionera y modelo de los que en siglos venideros intentarán Francia, primero bajo Luis XVI y luego con Napoleón, y Alemania, fracasó por tratar de llevar al Atlántico mentalidad y tecnología mediterránea y por el éxito estratégico de los ingleses situándose en cabo San Vicente (Drake) para cortar los aprovisionamientos españoles y, sobre todo, por el éxito táctico conseguido por la artillería naval inglesa que marca su entrada por la puerta grande de la historia naval, todo ello unido al consabido y archidemostrado temporal que tan bien han explicado los ingleses con motivo del IV Centenario de dichos acontecimientos. Para muchos autores el hecho de preparar esta aventura en Lisboa y el fracasar en ella, va a ser determinante para la futura y casi inmediata Restauración. Es desde todos los puntos de vista lógico que Inglaterra, que ya lo tenía presente desde hacía dos siglos, realizase todavía más y valorase el significado que tenía Lisboa en el dominio estratégico del Atlántico.

De este periodo de reinado de los Austrias en Portugal señalaremos para rematar que:

- No se procedió en cuanto a la lengua al estilo de cómo lo hicieron los Reyes Católicos en Galicia. Sabemos que desde mediados del siglo xv hasta la Restauración hubo una corriente entre la intelectualidad portuguesa de hablar en castellano, moda que impuso el Infante Don Pedro, y moda a la que se debió que Colón aprendiese el castellano en Portugal (23). Esta moda no caló en el pueblo ni es factor importante a la hora de valorar la identidad portuguesa.

(23) MENÉNDEZ PIDAL, R.: *La lengua de Colón*. Austral. Madrid, 1980.

- Portugal gozó de amplia autonomía y los virreyes fueron muy estimados por el pueblo portugués.
- La grandeza geográfica del Brasil actual arranca de este periodo y no, como frecuentemente se ha dicho, de los errores de Tordesillas, además se recuperó Bahía de los holandeses.
- Cuando llega la guerra de la Restauración, el mejor Ejército español. El de Flandes, está a las órdenes de un general portugués, Don Francisco de Melo, prueba evidente de la confianza en la nobleza de este reino de Portugal que incluso se mantuvo tras Rocroy (1643).
- Sin embargo, anotaremos la «crisis de identidad» sufrida por muchos portugueses en el Imperio de la India los cuales, a pesar de haber sus virreyes acatado al nuevo Rey, se encontraron desarraigados y pasaron voluntariamente a la obediencia de señores indios, a la piratería o buscaron otras tierras, amén de los que regresaron con lo que pudieron, todo lo cual provocó el abandono de aquellos teatros y su ocupación por holandeses, ingleses y franceses:

«... com a morte de Don Sebastián, os portugueses deixaran de acreditar numa Patria, por tanto ficaram independentes, corsarios o ao serviço dos senhores indianos...» (24).

Es importantísimo, como broche final de este fundamental periodo de la historia común hispano-lusa, transcribir en parte el texto que dejó escrito un diplomático español de la época, el clérigo Diego Saavedra y Fajardo que, aunque sacerdote, dedicó su vida a la diplomacia y que en su libro: *Locuras de Europa* (1643) dejó dicho (25):

«Esta misma confianza —dice de los portugueses comentando que el rey de España había sacado las guarniciones de Portugal para reducir a la obediencia a Cataluña— les debía obligar a mantenerse leales, y no abusar de ella dejando por un tirano un Rey legítimo, sin que pueda excusarlos la vanagloria de tenerle propio; porque no es tanta como el esplendor y reputación de ser gobernados por un monarca tan grande, que contra la potencia de Holanda, mucho mayor que la de Portugal, les conservase las Indias Orientales descubiertas y conquistadas con la sangre y valor de sus antepasados, y con envidia de las naciones del mundo, en que se valía de la san-

(24) RAYNALD, G. T.: *Lisboa e os descobrimentos*. Lisboa, 1998.

(25) Transcrito por Julián Marías en su obra citada: *La España inteligible*.

gre y riqueza de Castilla; y no deben desdeñarse los portugueses de que se junte aquella Corona con la de Castilla; pues de ella salió como Condado y vuelve a ella como Reino, y no a incorporarse y mezclarse como Reino con ella, sino a florecer a su lado, sin que se pueda decir que tiene Rey extranjero, sino propio; pues no por conquista, sino por sucesión legítima de padres e hijos poseía el Reino y le gobernaba con sus mismas leyes, estilo y lenguaje, no como castellanos sino como portugueses; y aunque tenía su residencia en Madrid resplandecía Su Majestad en Lisboa. No se veían en los escudos y sellos de Portugal, ni en sus flotas ni armadas, el león y el castillo, sino las quinas, símbolos de los cinco estandartes quitados por el valor de Don Alonso I en la batalla de Ourique a cinco reyes moros. No se daban sus premios y dignidades a los extranjeros, sino solamente a los naturales, y éstos gozaban también de los de Castilla y de toda la Monarquía. El comercio era común en todas partes, común también la Religión, y el nombre general de españoles. Un mismo clima, continuadas las Provincias, sin división de ríos ni montes. Aragón, Navarra y Galicia tuvieron Reyes propios, y no por eso juzgan que los tienen ahora extranjeros, ni viven menos felices que antes.»

Cuando por fin, el día 13 de febrero de 1668, se firmó la paz, tras la guerra de la Restauración que terminó en Montes Claros, se reconoció la independencia completa de Portugal. En poder de España quedó Ceuta y dice el Espasa:

«...a pesar del duro golpe que para el Imperio suponía, la noticia fue acogida en Castilla con el mayor júbilo.»

Pero, los portugueses estaban decididos a su Independencia y las razones de Saavedra no les servían para nada.. «e que não gostaban delas...».

Otros problemas comunes

Además de lo señalado, que ya va siendo largo para el ámbito de este trabajo, quedarían por analizar otros problemas comunes a las naciones peninsulares de los que destacaremos. La expulsión de judíos y moriscos, la influencia creciente de la Compañía de Jesús y por último, dada la rapidísima expansión ultramarina de España y Portugal, los problemas de despoblación y la diferencia fundamental entre lo que encontraron los portugueses en Oriente y lo descubierto por los españoles en Occidente.

Del primero decir que España comenzó antes que Portugal pero que, aún siendo la aversión a los judíos común a todos los reinos peninsulares, se trató de una expulsión religiosa y no racial, que el convertido o «converso» se quedó, y eso implicó:

- Odio en los que se marcharon y sentimientos atávicos de venganza (Talión).
- Complejos enormes en los que quedaron (la *fe* de los conversos)
- Descapitalización total, expulsamos a la banca y los empréstitos hubo que solicitarlos fuera.
- En España, la más tardía expulsión de los moriscos (1609-1614), debido a la guerra de las Alpujarras (1568), produjo grave daño al agrio, sobre todo a los ricos cítricos del levante y sur

En cuanto a los jesuitas, el rápido prestigio alcanzado por la Compañía en la Contrarreforma llevó a que, en todas las cortes católicas europeas, su influencia fuese dominante, el agobio que sintieron los reyes dieciochescos por su omnipresencia les condujo a decretar su expulsión, lo que provocó por otro lado grandes ruinas en sistemas nacionales que funcionaban bien. Hay muchos autores que les cargan con el peso de todo lo malo, entre ellos destaca él por mi tan citado Oliveira Martins. Creo que exagera.

Por último entre las cultas tierras del Calicut, entre los desarrollados países de la India que vía turcos y venecianos, tenían sólidos intereses comerciales anudados, no sólo entre ellos, sino también con persas, árabes y africanos, a los bárbaros e ignorados incas y mayas, de culturas en puntos determinados no despreciables pero sin relación con el resto del planeta, había terribles diferencias, por otra parte la población peninsular soportó mal las sangrías, más en el caso de Portugal que sólo contaba entonces con dos millones de habitantes; el fracaso en Oriente condujo a Portugal a la expansión en Brasil. Con las Filipinas, unidas con España por el cordón umbilical del galeón de Acapulco, poco pudo hacerse en pro del comercio con el continente asiático. La plata americana saciaba la sed de riqueza hispana y servía para pagar a los banqueros judíos en Amberes (*Antwerpia*) o Amsterdam, desde donde se nos hacía la guerra...

Siglos xvii, xviii y xix

Después de habernos detenido, porque creemos que es el episodio fundamental de la formación de las identidades peninsulares, en la historia de la Restauración, digamos que a partir de ella salvo efímeros y locos proyectos de algún desaprensivo gobernante en la, para la Península, triste

época napoleónica, no se van a registrar nuevos intentos de formación de reino unido o de anexión por una parte u otra. Es verdad que algún portugués quiso incorporar Galicia a su Corona en 1668, es verdad la triste Guerra de las Naranjas, pero lo que destaca para la Historia es la fuerte influencia en Portugal de su alianza con Inglaterra, los tristes pactos de familia franco-españoles, y el caos en que ambas Coronas ibéricas experimentan con motivo de la convulsión francesa tanto revolucionaria como imperial.

Ya a mediados del siglo XIX y con motivo de la entrada de un ejército español por el Duero para apoyar a la reina Doña María II, cuando estalló en el norte la insurrección popular que se conoce como la de *María da fonte*, el general que lo manda, arenga a sus tropas de la siguiente manera:

«Soldados: vais a entrar en Portugal, en un país desgraciado que, sufriendo los horrores de la guerra civil, necesita del auxilio de las naciones amigas; vuestra misión es noble; unidos españoles y portugueses hemos combatido por la independencia de la Península; juntos hemos peleado por nuestra Reina, justo generoso es que aunados defendamos el trono constitucional de Doña María de la Gloria.

He asegurado al gobierno de Su Majestad que en el vecino reino os haréis merecedores como en Castilla, del aprecio y admiración que en todo tiempo se ha tributado a los soldados españoles.

Soldados: considerar al pacífico habitante; respetad sus propiedades, personas y costumbres, que sólo vean en vosotros sus amigos, sus hermanos. Hacedlo así, y al volver a pisar el suelo español, dejareis en Portugal recuerdos gratos; sus hijos todos reconocerán que sus mejores aliados son y serán siempre los españoles. Esto quiere el Gobierno de Su Majestad; esto conviene a la independencia de ambos países, y el Ejército lo hará porque así cumple a su deber, a su honra y a su gloria.

Soldados: si la necesidad nos obliga a hacer uso de las armas, sed generosos con los vencidos, y que la victoria de que todos estamos seguros, se obtenga siempre al grito de ¡Viva la Reina! Cuartel General de Zamora. 9 de junio de 1847. Vuestro general en jefe Don Manuel de la Concha (futuro Marqués del Duero).»

Como ven ni una veleidad unionista, ni un deseo integrista, solamente respeto a una nación y deseos de perseverar en la comunidad de intereses.

Los recientes avatares peninsulares y la génesis de Europa

Si Portugal en el siglo XIX tuvo una guerra civil y algunas revueltas de ella derivadas, España tuvo tres del mismo signo, amén de las coloniales de Santo Domingo, Cuba, Filipinas y África, así como la internacional del Pacífico.

Lo habíamos anunciado al principio de este trabajo, las guerras carlistas nos desangraron, empobrecieron y tuvieron su aceleración centrífuga tratando de romper el centripetismo hispánico, o si lo prefieren castellano, reflejo de lo cual queda, hoy en día, en forma de terrorismo vasco que heredó los complejos forjados en las dichas tres guerras.

No ha habido en España, como recientemente afirmaba el académico Rodríguez Adrados (26), historia vasca independiente, ni ha habido historia catalana independiente. Que unos hablasen vasco además del español, u otros el catalán nunca fue obstáculo, y sin embargo durante el siglo pasado por intereses a veces comerciales, a veces fruto de ese complejo de no ser capaces de ganar alguna de las guerras civiles, nacen con virulencia movimientos nacionalistas separatistas que en parte continuamos padeciendo los españoles.

La cuestión del idioma con ser muy importante no es la fundamental, recientemente y al respecto de la unión europea, se afirmaba en la revista *Política Exterior* (27):

«Mientras no halla una lengua común... Europa corre el riesgo de estancarse en una fase que recuerda a la Europa de la Edad Media las elites hablaban todas el latín (hoy en día el inglés), las masas locales las lenguas vernáculas.»

Volviendo a Portugal, esta nación muestra, a pesar de haber sufrido sus convulsiones y de haber cambiado de régimen a principios de este siglo, una cohesión nacional que creo se acaba de ver confirmada con el rechazo al proyecto de regionalización.

Mientras tanto ¿qué ocurre en Europa? En el siglo pasado nacen dos grandes naciones Alemania e Italia, Inglaterra llega al cenit de su apogeo imperial, el Imperio austro-húngaro inicia su calvario hasta la total des-

26) RODRÍGUEZ ADRADOS, F.: «Míticos paraísos». Artículo en el *Abc*, Madrid 16 de febrero de 1999.

(27) PÉREZ DÍAZ, V.: «La ciudad europea» en *Revista Política Exterior*. Enero-febrero, 1999.

membración provocada por la Gran Guerra, los otros pobrísimos países nórdicos comienzan a convertirse en prósperas naciones, el Imperio de los zares se descompone por la ausencia de cohesión social, y en ese escenario, las naciones peninsulares se debaten ante el dilema monarquía-república, ante el retraso en sus revoluciones industriales, ante el siempre irresuelto problema agrario, ante el no saber canalizar las riquezas que todavía fluyen de sus colonias. Portugal, como recientemente nos explicaba el profesor Mauricio de Oliveira, comienza a partir del Tratado de Berlín a colonizar, con notable esfuerzo, los vastos territorios que le son asignados en África y España, cuando el siglo XIX termina, se ve abocada a una desastrosa guerra con Estados Unidos que la deja convertida en potencia de segunda categoría.

Portugal, entrado este siglo, participa en la Primera Guerra Mundial, España queda al margen para, después de un periodo de relativa tranquilidad y progreso económico, hundirse en la tragedia de la guerra civil de 1936-1939, a la cual nos condujo una República que no supo o no pudo resolver los graves problemas a los que se veía enfrentada; dedicándose, por otra parte, a ahondar rencores y estimular una lucha de clases que a la postre le fue fatal. Desde la década de los años cuarenta, Portugal y España, tuvieron regímenes políticos bastante parecidos pero con características peculiares muy ventajosas a favor de Portugal.

Las naciones peninsulares y las grandes organizaciones mundiales

Portugal, que también permaneció neutral durante la Segunda Guerra Mundial, ayudó a Gran Bretaña y Estados Unidos, a los cuales facilitó el uso de las Azores. España a medida que tal guerra avanzaba fue cambiando su postura desde un apoyo total al Eje, que había sostenido al mando nacional en la guerra civil, hasta un entendimiento con los aliados a través del mantenimiento de una postura fieramente anticomunista. La combinación de estas políticas hace que, mientras Portugal ingresa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, España se vea aislada internacionalmente entre 1945 y 1953, año este último en el que es admitida en la Organización de Naciones Unidas y se firman los convenios de defensa con Estados Unidos a los que cedemos la utilización de cuatro bases militares, lo que nos abre la puerta de la colaboración con el resto de las potencias aliadas, pero hasta el año 1982 no entramos definitivamente en la OTAN.

Tengo la impresión de que hasta 1960, la España esquilada y devastada por la guerra civil, veía a Portugal como el vecino rico y tranquilo, bien relacionado internacionalmente y potencia colonial de primer orden, luego las devastadoras guerras coloniales y los éxitos alcanzados por los planes de estabilidad y desarrollo españoles, invierten en cierto modo los papeles (en una palabra, los de mi generación tuvimos siempre muy claro que 1 escudo eran 2,50 pesetas, para nuestros hijos 1 peseta son 1,8 escudos).

A partir de los cambios políticos marcados por la Revolución de los Claveles y por la muerte de Franco, ambas naciones comienzan a ingresar en todos los foros importantes a nivel mundial y a participar en las tareas de formación de la Unión Europea. Estamos en la Unión Europea Occidental (UEO), estamos en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) (antigua CSCE), participamos activamente en los comités de la OTAN y en breve España contará, como desde hace tanto tiempo tiene Portugal, con un mando regional de la OTAN, en la cual ha quedado integrada también en la cadena del mando militar.

Según el antiguo ministro de Asuntos Exteriores portugués, José Manuel Durão Barroso, «la prioridad de Portugal, reside sin sombra de dudas en Europa y en la Unión Europea», lo cual a *la limite*, significa que los intereses de Portugal pueden ser los mismos que los de España. Los portugueses ya no intentan «llegar a Madrid, vía Bruselas» sino que pueden «llegar a Bruselas juntamente con Madrid». Por primera vez en la historia peninsular, ambas naciones comparten los mismos intereses de defensa y seguridad en las alianzas de las que son miembros activos. En España se ha llegado a la conclusión de que existe una convergencia de intereses entre ambos Estados ibéricos.

Hoy en día España y Portugal están de acuerdo en la ampliación de la OTAN, aunque ambos coinciden también en que dicha ampliación no debe implicar el aumento del sentimiento de inseguridad que provoca en Rusia.

En lo que respecta a la política internacional de ambas naciones, fuera de ese ámbito OTAN, se observa también la adopción de políticas comunes sobre todo en las misiones de mantenimiento de la paz y en las relaciones diplomáticas con los países del Magreb.

España y Portugal han desarrollado puntos de vista dinámicos para que Europa pueda cooperar en asuntos de defensa y seguridad tanto en la UEO como en la OTAN y según los estudios más recientes, el futuro inmediato verá un aumento del nivel de convergencia en la defensa de una

Europa abierta, que sea capaz de estabilizar y consolidar los procesos de transición democrática en los países del Este y profundizar en las relaciones con los países del Sur.

La hora actual hacia la ciudadanía europea

Los Estados de la Europa unida han venido procediendo mediante una sucesión de tratados y acuerdos, para resolver sus problemas y ajustarse a una convivencia normalizada. Aunque todos quieren perseverar en sus «identidades» de origen, ignoran cuál puede ser el efecto de tal convivencia, según Pérez Díaz (28), lo que se ha creado es una «asociación civil», que proporciona un marco institucional de reglas del juego, en el cual los individuos pueden moverse, seguir sus particulares inclinaciones e intercambiar beneficiosamente sus experiencias. La libre circulación de capitales, bienes y servicios, mano de obra y moneda común, lo corroboran. La futura justicia común y quizás seguridad interna y policía también compartidas, pueden seguir ampliando el mencionado marco.

Ahora bien, el caso es que en la construcción de Europa, con su peculiar estilo, se ha llegado a un modelo bien diferente de lo que, hasta hoy en día, es el modelo típico de Estado. En lugar de los tres poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuenta con el Consejo, el Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia; otros órganos poderosos, como el Banco Central Europeo, y un sinnúmero de comités que requieren mucha dosis de paciencia y buena voluntad para que el todo funcione correctamente. A diario, en los medios de comunicación social, encontramos abundantes ejemplos de la que acabamos de exponer.

Por tanto, la pregunta que casi todos los observadores del momento se hacen es la siguiente: ¿Es irreversible el proceso de la Unión Europea? De entre los estudios recientes al respecto, destaco la del profesor y ex ministro de la Presidencia española José Manuel Otero Novas, el cual, al contrario de lo que opina mucha gente, recomienda:

«Abrirse intelectualmente a la idea de que es posible la vuelta de nuestro mundo a olas proteccionistas o nacionalistas como nuevas fórmulas de progreso» (29).

(28) *Obra citada.*

(29) OTERO NOVAS, J. M.: *Obra citada.*

Otros, como el citado Pérez Díaz, reiteran que el proceso es irreversible y sólo puede avanzar, aunque pueda estar el camino erizado de problemas; como también advierte el capitán de navío portugués De Silva Santos, para quien el iberismo es un peligro para la identidad de Portugal y sólo el atlantismo debe inspirar la política y la estrategia nacional de este último país (30).

Es lógico pensar que, aparte de triunfalismos propagandísticos, Europa no es solamente la Unión Europea y que la postura de españoles y portugueses en su total integración, debe estudiarse en función de sus respectivos intereses que sin duda están ligados a las identidades que hemos tratado de dejar reflejadas.

Puede ser que, como también dice el profesor Otero, del estudio de dichos intereses pueda salir la defensa de los siguientes *noes*:

- No a la renuncia de nuestras respectivas capacidades de separación.
- No a la cesión a otros países de nuestros aparatos productivos.
- No a la vida subsidiada de nuestros ciudadanos.
- No a la aceptación entusiasta e irreflexiva de los sucesivos pasos de integración que se nos propongan.
- No a cualquier ampliación de la Unión.
- No, quizá al federalismo europeo.

Por lo tanto, ciudadanos de Europa sí, relaciones sin complejos y en plano de igualdad con todos, pero nunca olvidar la prioridad de los intereses nacionales que deben conducir la política del Estado.

Conclusiones

En los folios antecedentes he tratado de resumir lo que a mi entender son los focos históricos determinantes de la formación de la identidad de las naciones peninsulares, he tratado de enmarcarlas en el contexto actual en el que se desenvuelve la formación de una Europa en un ambiente general dominado por la globalización. He alertado con palabras que me son ajenas pero que considero de alta categoría, sobre los peligros de una Europa unida irreflexivamente.

¿Están amenazadas nuestras identidades? El peso histórico fundamental, la cohesión de nuestras naciones y el avance en el camino de entendi-

(30) SILVA SANTOS, A. DA: *Que poder marítimo para Portugal?* Anais do ISNG. 1994.

miento, cooperación y verdadera amistad que hoy en día parece imperar, aconsejan contestar negativamente a esta pregunta. No veo yo al menos en un horizonte visible, la posibilidad de confundir a un alentejano con un bávaro, a un andaluz con un bretón y así podría poner miles de ejemplos, lo que sí veo es una comunidad de paisanos orgullosos de pertenecer a una nación que en compañía de las demás lucha por la paz, por el orden, por el progreso y el bienestar de todas las del mundo.

El buen papel jugado por nuestras tropas en las diversas misiones de paz africanas y europeas (Bosnia) y centroamericanas, perfectamente explicado en el reciente seminario celebrado en el Instituto Superior de Derecho, parecen recomendar a la política, continuar con esta estrategia, con lo cual creemos sinceramente que las identidades ibéricas quedarán reforzadas en el seno de una Europa cada día más unida.

Bibliografía

- AMEAL, J.: *Breve resumo de Historia de Portugal*. Lisboa, 1964.
- AMÉRICO DA SILVA SANTOS, CMG: *Que poder marítimo para Portugal?*. Anais do ISNG.
- Archiduque Otto de Hasburgo: «La falsa corriente irresistible». Artículo en el *Abc*, Madrid, 24 de febrero de 1999.
- ARRUELLA, J. DE: *O equilíbrio peninsular (dez invasões espanholas)*. Coimbra, 1942.
- BLANCO NÚÑEZ, J. M.: «Las Armadas de Castilla y de Aragón durante la guerra de los Cien Años». Congreso Internacional de Historia Militar. Viena, 1996.
- DOMINGUES, M.: *O Prior do Crato Contra Filipe II*. Edição L.^a Romano Torres. Lisboa, 1965.
- FERNÁNDEZ DURO, C.: *Armada Española (desde la unión de los reinos de Castilla y Aragón)*. Madrid, 1972.
- HERMANO SARAIVA, J.: *Historia de Portugal*. Lisboa, 1993.
- MARIAS, J.: *La España inteligible*. Alianza. Madrid, 1985.
- MENÉNDEZ PIDAL, R.: *La lengua de Colón*. Austral. Madrid, 1980.
- NAVARRO VILLOSLADA, R.: *Historia de la Iglesia en España*. Madrid, 1979.
- OLIVEIRA MARQUES, A. H.: *Breve Historia de Portugal*. Presença. 2.^a Eón. Lisboa, 1996.
- OLIVEIRA, M.: *Historia de Portugal*. Guimarães C.^a, (eds.), 16.^a ediciones. 1972.
- OTERO NOVAS, J. M.: *Defensa de la nación española*. Madrid, 1998.
- PÉREZ DÍAZ, V.: «La ciudad europea» en *Revista Política Exterior*. Enero-febrero, 1999.
- RAYNALD, G. T.: *Lisboa e os descobrimentos*. Lisboa, 1998.

RODRÍGUEZ ADRADOS, F.: «Míticos paraísos». Artículo en el *Abc*, Madrid, 16 de febrero de 1999.

VACA DE OSMA, J. A.: *De Carlos I a Juan Carlos I*, tomo primero. Espasa Calpe. Madrid, 1986.

VV.AA.: *Galiza, Portugal uma sola nação: Nova Arrancada*. Lisboa, 1997.

CUARTA SESIÓN

EL DEBATE SOBRE LA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD: CONDICIONANTES HISTÓRICOS. RETOS PARA EL FUTURO

EL DEBATE SOBRE LA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD: CONDICIONANTES HISTÓRICOS. RETOS PARA EL FUTURO

Por JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES

Introducción

Los acontecimientos que se desarrollaron entre 1989, derribo del muro de Berlín, y diciembre de 1991, desaparición de la Unión Soviética y final de la guerra fría, constituyeron un periodo de transición entre el «sistema bipolar» imperante en el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y el llamado «nuevo orden mundial». En este periodo, Europa volvió a ser protagonista de la Historia, tras ocupar un papel secundario frente a las dos superpotencias, por cuanto palabras como «revolución, democratización, derechos humanos, principio de las nacionalidades o integración», surgidas en nuestro continente desde el siglo XVIII y posteriormente «raptadas» por otros continentes y culturas, volvieron a convertirse en ideas-fuerza, en objetivos de pueblos, naciones y Estados.

Desaparecida, pues, la guerra fría, los denominados «arquitectos de la diplomacia mundial», así como los académicos, estrategas —*think-tank* o *brain-trust*— de las grandes potencias, comenzaron a diseñar los parámetros y estructura en las que debía basarse el nuevo orden de la posguerra fría. En este contexto surgirán algunas cuestiones claves para el tema que nos ocupa: ¿cuál debía ser el papel de Europa en el nuevo escenario internacional? y de forma especial ¿qué debía hacer la Comunidad

Europa, hoy Unión Europea, para dejar de ser vista como un gigante económico y un enano político en las relaciones internacionales?

El nuevo escenario internacional

La existencia de un nuevo escenario internacional y la forma en la que Europa debía de responder a los nuevos retos que día a día se iban planteando, se convirtió en el primer reto de los Estados que formaban parte de la Unión Europea. ¿Cuáles son las características de la nueva sociedad internacional?

La mundialización

Por vez primera en la Historia estamos en presencia de una sociedad verdaderamente mundial, una sociedad cerrada sobre un entorno controlado, finito. Esa mundialización se manifiesta, básicamente, por tres hechos:

- a) El aumento en el número de Estados y territorios independientes, de los 64 en el periodo de entreguerras, a los 131 en el año 1960 y los casi 200 existentes en la actualidad.
- b) La ampliación del marco espacial o geohistórico, el mundo.
- c) La mundialización de los procesos de relación y conflicto: economía-mundo, sociedad global, aldea global, etc.

La globalización

La globalización, en efecto, es un fenómeno, *a priori*, unido a la nueva etapa que caracteriza a las relaciones económicas internacionales, en donde la interrelación de las economías es cada vez más estrecha, participando un mayor número de Estados y cuyo intercambio de mercancías alcanza cotas desconocidas hasta el momento. Ahora bien, el fenómeno de la globalización económica va relacionado de inmediato con otros factores determinantes en la nueva sociedad:

- a) Revolución en el mundo de la comunicación audiovisual, pues la red formada por las grandes corporaciones del sector de la información garantiza que cualquier acontecimiento relevante, por remota que sea su localización, sea conocida de forma inédita por todo el mundo, transmitiendo además de datos, impresiones, ideas, valores; el control de la información es hoy sin duda un elemento clave de poder.
- b) Revolución en las comunicaciones como medio de transporte de los mensajes humanos, representado por la red Internet; una red de ricos,

pues el 80% del tráfico de internautas se hace entre Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón y Australia, y dominada por Estados Unidos y la lengua inglesa.

- c) Revolución en los mercados financieros, las nuevas tecnologías han convertido al planeta en un enorme mercado global donde los *brokers* puede ejecutar operaciones de millones con sólo pulsar un botón, semejante poder tiene repercusiones inmediatas en la seguridad, creando incertidumbre económica y afectando a los Estados.
- d) Revolución en el campo del pensamiento, pues tras la dialéctica de la guerra fría, se habla ya del «pensamiento único»; según Ramonet esto significa que lo económico prima sobre lo político; el mercado, cuya mano invisible corrige las asperezas y disfunciones del capitalismo, y muy especialmente los mercados financieros, cuyos signos orientan y determinan el movimiento general de la economía: la competencia y la competitividad estimulan y dinamizan a las empresas, llevándolas a una permanente y benéfica modernización; el libre intercambio sin límites, es un factor de desarrollo ininterrumpido del comercio y de la sociedad; la mundialización, tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros; la división internacional del trabajo modera las reivindicaciones sindicales y abarata los costes salariales; y, en definitiva, es también necesario en ese proceso una moneda fuerte como factor de estabilización y liberalización (31).

El choque entre la regionalización del espacio y la mundialización-globalización

Frente a esa globalización del espacio y de los fenómenos que en él se producen, se está produciendo una importante reorganización del espacio, incrementándose la tendencia hacia la regionalización del mundo que impulsa a la integración pero también a la confrontación. El final de la guerra fría alienta el reforzamiento de la cohesión regional. Junto a él está el hecho contrastado de que los conflictos han sido y serán en este nuevo periodo localizados y de un carácter regional, lo que de nuevo impulsa a la búsqueda de fórmulas de cooperación y de seguridad comunes en un

(31) Para el tema de la globalización puede consultarse los trabajos de BECK, U.: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*. Paidós. Barcelona, 1998. ESTEFANIA, J.: *La nueva economía. La globalización*. Debate. Madrid, 1996. *Contra el pensamiento único*. Taurus. Madrid, 1997. RAMONET, I.: *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*. Debate. Madrid, 1997.

ámbito territorial más limitado. La competencia económica internacional ya no puede resolverse con fórmulas elaboradas a nivel estatal o bilateral; la exigencia de una diplomacia macroeconómica internacional es una realidad indiscutible, así como la creación de mercados regionales que bajo las reglas de una unión aduanera, un área de libre comercio o de un mercado común, vayan conduciendo a un proceso cada vez más fortalecido en esta nueva era: la integración económica (32).

Por último, las amenazas o desafíos que han surgido en el nuevo orden mundial exigen la unión y la cooperación.

La fragmentación del espacio, por otra parte, se observa también por el número de nuevos Estados, con nuevas fronteras en los Balcanes, por ejemplo, en el año 1985 había seis Estados ahora hay once; en África ruptura de Eritrea con Etiopía, guerras fronterizas. (Hay también nuevos actores que compiten con los anteriormente existentes, como los carteles internacionales dedicados al tráfico de armas, drogas y trabajadores ilegales) que se reparten el espacio. La multiplicación de organizaciones internacionales de carácter regional es también un hecho indiscutible. Ante esta nueva situación, la regionalización de los espacios está siendo un proceso muy significativo y de él destacarán tres hechos: por un lado, se tratará de establecer una jerarquización estatal, una relación de poder, bien definida y no siempre respetada por todos, lo que alentará, a su vez, la lucha por el poder entre las grandes potencias de cada área; por otro lado, se producirá una competencia pacífica entre las diversas áreas regionales, especialmente de contenido económico o geoeconómico, que sólo puede verse alterada si irrumpe un fenómeno que siempre ha resultado peligroso como es de la amenaza a la seguridad mundial; por último, se irá consolidando un nuevo concepto como es el del «orden regional», propugnado por las organizaciones regionales de seguridad y defensa o las grandes potencias regionales.

El nuevo eje de tensión: Norte frente a Sur

Esta tensión existió desde el año 1945, que coexistió y se vio oscurecida por la tensión Este-Oeste. Al desaparecer ésta, la tensión Norte-Sur de

(32) En la actualidad hay 51 procesos de integración económica regional en el mundo, que se extienden por todos los continentes, aunque en su mayor parte no han logrado superar la primera fase del proceso integrador.

características económicas y sociales se irá agudizando a medida que la desigualdad de la riqueza se haga más patente y aparezcan áreas regionales cada vez más integradas y poderosas frente a las más atrasadas. El Sur integra a más de dos tercios de la humanidad. En 1992 de los 5.480 millones de habitantes del mundo, 1.156 millones vivían en la pobreza más absoluta. Las áreas principales de pobreza eran el Magreb, África Subsahariana, Oriente Próximo, Latinoamérica y el Caribe. La tensión será más palpable en el futuro a través de los siguientes aspectos:

- a) El aumento de los desplazamientos humanos del Sur al Norte, tal y como se indica en el Informe de la Trilateral y en los publicados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de 15 millones de refugiados en el año 1987 se ha pasado a 20 millones en 1992 y a 22,3 millones en 1998.
- b) El incremento de las desigualdades sociales y económicas entre los dos mundos que impulsará la inestabilidad global.
- c) El deterioro del medio ambiente en el Sur, que afectará a las condiciones climatológicas globales.
- d) Los indicios de desesperación y frustración en el Sur conducirán a la inestabilidad política, el narcotráfico, el terrorismo y el crimen.
- e) La competencia por el espacio vital y los recursos naturales, desde el agua al petróleo, alentará la tensión.

El condicionante medioambiental

Durante la guerra fría los problemas medioambientales pasaron a un segundo plano, e incluso se cometieron verdaderas agresiones como en la actualidad se está poniendo de manifiesto. Solamente algunas iniciativas como las acciones llevadas por grupos como Greenpeace, tuvieron alguna repercusión. No obstante, la explosión de uno de los cuatro reactores de la central nuclear de Chernóbil, Ucrania, en abril de 1986, alentó ya el debate más serio y amplio sobre los problemas medioambientales, al constituir la peor catástrofe nuclear civil de la historia de la humanidad. El Informe del Worldwatch Institute de 1991 señalaba que desde 1970 el mundo ha perdido 200 millones de hectáreas de árboles, los desiertos han aumentado 120 millones de hectáreas y se han perdido 480.000 toneladas de capa vegetal, entre otros datos. La ecología, pues, como ciencia que se ocupa de estudiar el medio ambiente debe ocupar un papel básico en el nuevo orden. La Organización de Naciones Unidas (ONU) desde 1985 ya alentó la celebración de conferencias como las desarrolladas sobre la capa de ozono en los años 1985, 1987 y 1990 y la Conferencia sobre el Medio Am-

biente y el Desarrollo o la Conferencia Mundial sobre el Clima de 1990. No obstante el símbolo de la toma de conciencia colectiva más importante fue la Conferencia de Río de Janeiro celebrada en junio de 1992. Ante estos resultados ya se habla de un «nuevo orden ecológico» basado en:

- a) La sustitución del crecimiento por la protección del medio ambiente en las políticas económicas nacional y de desarrollo internacional.
- b) La influencia política de los Estados derivará del liderazgo económico y ecológico, más que del militar.
- c) La ONU tendrá un papel más importante en el mantenimiento de la paz mundial si afronta los problemas del medio ambiente y apoya la transferencia de recursos del campo armamentista al medio ambiente.
- d) Los Estados deberán ir reduciendo drásticamente el consumo de combustibles sólidos (petróleo y carbón), principales causantes del efecto invernadero, además de no derrochar la energía.
- e) Será necesario introducir los temas medioambientales en las agendas de negociaciones internacionales y en la propia política nacional.

El nuevo sistema de cooperación y seguridad

Este nuevo sistema se basará en los tres siguientes puntos:

1. En el nuevo orden mundial ninguna potencia puede garantizar por sí sola la estabilidad y el equilibrio internacional del mundo. «Estados Unidos» de Clinton siguen buscando su papel en el mundo y a pesar de que disponen de los recursos suficientes que le da un poder superior, hegemónico (territorio, importancia demográfica, riqueza en materias primas, armamentos e influencia cultural), parece que no pueden ejercer un papel planetario de guardián del orden internacional, produciéndose un repliegamiento hacia el interior, tal y como demandaba la opinión pública tras el peso que adquirió la política exterior durante el mandato de Bush, y un renacimiento del dilema tradicional de la acción exterior norteamericana —el idealismo o el pragmatismo— aún sin resolverse. Ese cambio de política ha ido acompañado de un interés por los asuntos regionales tras la firma del NAFTA (*North American Free Trade Association*) con México y Canadá en 1992, y el apoyo al proyecto de creación de un Área de Libre Comercio en América (ALCA) que debe conseguirse en el año 2005; unido a una mayor valoración de las relaciones con Asia, como se ha demostrado con el reforzamiento del Foro de Cooperación Económico Asia-Pacífico (APEC), impulsado desde 1993 por los dirigentes norteamericanos. Aunque la intervención en la guerra del Golfo abrió una nueva etapa, elaborando incluso una estrategia de defensa regional en la pri-

mavera de 1990, posteriormente se relegó. El desinterés por la guerra en la antigua Yugoslavia, ha sido interrumpido el 14 de diciembre de 1995 tras la firma en París del acuerdo-marco que impulsó el proceso de paz en Bosnia —iniciado en Dayton (Ohio)— tras más de 250.000 muertos y casi tres millones de refugiados o desplazados.

La intervención en Kosovo, bajo la bandera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ha puesto de manifiesto un ligero cambio de actitud aunque a través de una política imperial, que desea poner de manifiesto el papel central de Estados Unidos en el mundo, sin contar con la ONU ni incluso con la opinión de sus tradicionales aliados europeos. No obstante, se confirma en este momento la unilateralidad de las decisiones en materia de política internacional, la concepción regional del mundo («la amenaza de coacción o de agresión abierta contra aliados o amigos de las regiones-clave, por parte de Estados hostiles y provistos de una capacidad militar significativa será el gran reto», indican los dirigentes norteamericanos), y el fortalecimiento de la alianza euroatlántica a través de la OTAN.

2. La «Rusia» de Yeltsin-Putin permanece en una situación de crisis interna permanente, debilidad exterior, fuerte debates internos entre los «eslavófilos» y los «occidentalistas», y falta de concreción en sus complejos y amplios objetivos externos, aunque sigue siendo una de las claves de la seguridad para el futuro. Sin duda, los dirigentes de la Federación Rusa insisten una y otra vez en una vieja idea de la política exterior soviética: nada puede hacerse en el mundo sin el conocimiento, y el consentimiento, de la Unión Soviética-Rusia. A partir de este planteamiento los dirigentes rusos tratan de ser considerados por los norteamericanos en pie de igualdad, a vuelto a renacer un discurso «imperial» sobre lo que Taibo denomina el «extranjero cercano» (antiguas repúblicas soviéticas), y recurren a la amenaza cuando se sienten cercados ante la posibilidad de que las fronteras de la OTAN lleguen hasta el territorio de Rusia. Un renacimiento Imperial y un lenguaje amenazador, que no ocultan la dependencia económica de Rusia del G-7, foro en el que ha sido admitido con un estatus especial, o de la Unión Europea; la imposibilidad de triunfar sobre los rebeldes chechenos desde 1991 y la falta de alternativas para conservar la integridad de la Federación Rusa, una amalgama de pueblos que han sobrevivido a la caída de dos imperios pero que, de no hallarse los mecanismos que sustenten ese mal construido federalismo, puede verse muy afectado por una nueva imposición autodestructora.

3. En «Europa Occidental» no existe ninguna potencia con la influencia y los recursos necesarios para ejercer ese papel de liderazgo, aunque la Alemania reunificada quiera ejercer un cierto liderazgo al que se oponen Francia y Gran Bretaña; la indefinición de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea sigue teniendo un sentido provisional y genérico. En «Asia» ni la República Popular China, que desea actuar de forma independiente y con un sentido más regional que mundial, ni Japón, que sigue siendo un gigante económico y un enano político, pueden ocupar ese vacío de liderazgo.

Se establecerá una nueva jerarquización del sistema internacional que bien puede estructurarse de esta manera:

- a) Una «potencia hegemónica mundial» representada por Estados Unidos que según Strange dispone de un poder estructural superior a cualquier otra potencia en el mundo: seguridad militar, producción, finanzas y finalmente ideas, creencias, conocimientos y comunicación. Aún y así, Estados Unidos ha estado sumida en una profunda crisis económica que hace, según Robert Slow, que el país se encuentre con la primera generación en la historia norteamericana cuyos hijos son más pobres que los padres (hay 40 millones de personas sin cobertura sanitaria, 45 millones viven por debajo del umbral de la pobreza y 52 millones son analfabetos). A su vez y a pesar de sus recursos, dice Immanuel Wallerstein, Estados Unidos conserva aún un cierto poder sobre sus aliados europeos y japoneses, pero ser líder significa algo más y es que los otros le sigan de forma automática y a Estados Unidos ya nadie le sigue de una forma tan fiel como durante la guerra fría.
- b) Una «potencia hegemónica intercontinental» representada por Rusia, cuyos problemas internos condicionan permanentemente la política exterior. Las dificultades económicas, la difícil articulación de la estructura federal, los problemas políticos e institucionales permanentes, el malestar del Ejército, el deterioro del material bélico, la importancia del crimen organizado, de la corrupción mafiosa, y la insatisfacción de la sociedad, marcan el rumbo de la acción exterior. Rusia, por lo tanto, desea ejercer una «política de superpotencia» y como tal quiere que se la reconozca, pero su dependencia de otros Estados y su debilidad interna es una realidad incuestionable que no parece ser compensado, a pesar de las amenazas, con el temor que causa por el número de armas convencionales y nucleares que Rusia aún dispone y que se duda que controle (10.000 cabezas nucleares). En los últimos tiempos Rusia quiere ejercer un papel más independiente con relación a Esta-

dos Unidos, reiniciando unas buenas relaciones con China con la que ha logrado por fin delimitar su frontera, produciéndose un acercamiento a Japón y tendiendo a reforzar los lazos con Europa.

- c) Cinco «grandes potencias», representadas por la República Popular China, Francia, Gran Bretaña, Japón y Alemania. Las tres primeras basan su posición destacada en su papel en el Consejo de Seguridad como miembros permanentes, integran el club nuclear, disponen de recursos económicos y tienen una cierta capacidad de influencia en el mundo. Las dos últimas disponen de recursos financieros y comerciales suficientes para que sus intereses y opiniones sean tenidas en cuenta en la configuración del nuevo orden mundial.
- d) Un conjunto de potencias medias que disponen de recursos materiales, influencia, voluntad y capacidad de asumir responsabilidades que les permiten participar también en la configuración del nuevo orden mundial, desde su posición de potencias regionales. En este grupo integraríamos principalmente a España, Italia, México, Brasil, Argentina, Israel, Turquía, Irán, Arabia Saudí, Egipto, India, Suráfrica e Indonesia.
- e) El resto de los Estados y territorios del mundo, integrados en dos grupos: «Estados con influencia regional», es decir, con alguna capacidad para movilizar recursos y ejercer una influencia localizada y «Estados sin influencia» internacional.

Los Estados, como protagonistas esenciales de las relaciones internacionales, deberán competir con otros actores internacionales que incidirán en su papel central.

Las «organizaciones internacionales gubernamentales», entre las que destaca la ONU y el propio sistema de Naciones Unidas, junto a las organizaciones regionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), OTAN, Unión Europea Occidental (UEO), Liga de Estados Árabes, etc. También se integrarían las agrupaciones de Estados con fines específicos como la Unión Europea, la Confederación de Estados Independientes, Unión Euroasiática, Grupo de Río, etc.

Las «organizaciones internacionales no gubernamentales» definidas por Merle como:

«Los movimientos y corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o imponer sus puntos de vista en el sistema internacional.»

En la actualidad hay casi 5.000 Organizaciones No Gubernamentales (ONG), algunas de las cuales han llegado a recibir un Premio Nobel, que

han protagonizado un interés creciente de los medios de comunicación y la opinión pública; sin duda, el fenómeno de las ONG es uno de los hechos más relevantes del nuevo orden mundial.

Las «empresas multinacionales» o «transnacionales» han adquirido también un protagonismo destacado en esta nueva era. En primer lugar, por el aumento de las mismas: de 7.000 en el año 1970 a más de 37.000 en el año 1992.

En segundo lugar por su importancia económica: controlan los dos tercios del comercio mundial, por su posición en el producto nacional bruto mundial, por el control de los sectores claves de la economía internacional, etcétera.

En tercer lugar, por su influencia política, como grupo de presión, tanto sobre el Estado en el que se asienta la empresa matriz como en todos aquellos en los que invierten y construyen sus instalaciones.

De este modo algunos autores han hablado de la *cosmocorp* para enfatizar su poder y otros prevén que en el siglo XXI la economía mundial estará controlada por unas pocas decenas de empresas multinacionales.

Por último, los «grupos religiosos», en especial los de tipo fundamentalista, que se aferran a los valores primordiales propios, que adquieren un papel preponderante desde la revolución iraní de 1979. El mensaje fundamentalista islámico se ha extendido por el norte de África, Oriente Próximo y los Balcanes, constituyendo un foco de inestabilidad, una nueva amenaza, pero también convirtiéndose en un protagonista internacional, de acuerdo con la definición que hemos utilizado. Un fundamentalismo islámico que está comenzando a influir en otros fundamentalismos religiosos que adquieren en muchos casos un carácter fuertemente antioccidental.

En el nuevo orden mundial asistiremos a nuevos tipos de conflictos

Los debates sobre los conflictos en este nuevo orden son muy intensos entre los especialistas y así se pueden establecer varios grupos de argumentaciones:

- Los que analizan y destacan los conflictos globales en el nuevo escenario internacional. Es el caso de L. Thurow que nos habla de una guerra económica entre los tres bloques geoestratégicos: el europeo, liderado por Alemania; el oriental, dirigido por Japón; el norteamericano. Para Samuel Huntington se tratará de un conflicto entre civilizaciones, entre las ocho por él reseñadas.

- Los que analizan el nuevo tipo de conflictos a nivel regional o nacional. La falta de un liderazgo mundial admitido, la regionalización del espacio, la crisis económica, la inoperancia de la ONU y la tensión Norte-Sur dará lugar en esta etapa a un aumento de los conflictos localizados, calificados ya por la OTAN de «riesgos de naturaleza polifacética y multidireccional», de difícil predicción y valoración. Ello, sin duda, convierte a esta etapa de la sociedad internacional en una fase inestable, en la que el fenómeno de la guerra aumentará su protagonismo incluso en zonas consideradas tradicionalmente estables, como ha ocurrido en Europa con la guerra de Bosnia o el conflicto de Kosovo. Estos conflictos son calificados como conflictos de baja intensidad y desde el año 1991 son entre 25 y 35 cada año, algunos de ellos olvidados por los medios de comunicación (33). Estos conflictos tienen sus raíces en tres procesos históricos: a) la herencia del enfrentamiento Este-Oeste, especialmente en los antiguos países comunistas sumidos en crisis económicas, corrupción, contradicciones internas o problemas nacionales; b) surgen también de la quiebra o desaparición de antiguos imperios o Estados multiétnicos, débiles, artificiales (Ruanda, Burundi y Chechenia) y c) son conflictos que surgen, a su vez, de una herencia de la tensión Norte-Sur, provocada por las crecientes brechas entre países ricos y pobres.
- Son conflictos peculiares por cuanto se desarrollarán, por lo general, en el interior de los Estados, no entre Estados, sin una clara distinción entre guerra civil o conflicto regional. En ellos se discuten la estructura social y política imperante; suelen implicar luchas étnicas o raciales, en la que se disputan territorios; y suelen tener las dimensiones clásicas del conflicto, pues está en juego la lucha por el poder, una mayor influencia o el control de recursos básicos. En ellos, sin duda, el nacionalismo tendrá un papel relevante de carácter territorial, en demanda del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, pero también de carácter racial que es más peligroso, porque es excluyente y es la base de los nuevos fascismos. Un nacionalismo que va en relación con el impulso que cada nación tiene de alcanzar los valores y propósitos que considera esenciales para su desarrollo y convivencia libre y pacífica, que los puede alcanzar de forma pacífica o recurriendo a la violencia.

(33) GONZÁLEZ OCHOA, J. M. y MONTES, A. I.: *Las guerras olvidadas*. Acento. Madrid, 1997.

- En muchos de estos conflictos se produce también un enfrentamiento entre la lógica dominante desde el poder que impone una occidentalización de la sociedad, frente al rechazo que produce esa imposición u homogenización a través de los deseos de autonomía, vuelta al nacionalismo, a las tradiciones o a los valores religiosos.
- Son conflictos el 90% de los muertos y heridos son civiles frente al 5% a principios del siglo xx, 15% en la Primera Guerra Mundial y 65% en la Segunda Guerra Mundial. En esta sangría siempre ocupan un papel determinante los niños y las mujeres, especialmente los niños que son utilizados en las guerras (300.000 en la actualidad).
- Las armas utilizadas se limitarán tecnológicamente a las armas convencionales o de corto alcance (las armas ligeras representan el 12,5% del comercio mundial), aunque existe el peligro de compra o adquisición de material radiactivo con la posibilidad de construir armas nucleares.
- Según informes recientes de institutos de investigación, los conflictos del futuro tendrán cada vez más un origen basado en la violación de los derechos humanos, cuyo ejemplo ha sido la intervención en Serbia, junto a la violación de los derechos de las minorías y de la depuración étnica, realizados por políticos y acciones políticas nacionalistas agresivas. La cuestión es saber quién está autorizado a obligar a un Estado a respetar los derechos violados, y quién puede exigir el «derecho de injerencia humanitario». La razón humanitaria, como hemos visto en Kosovo, se impone en el mundo y empieza a ser un elemento decisivo en el caos geopolítico del fin del milenio, pero también entraña efectos perversos, ya que puede servir de excusa para intervenir en otros Estados por las grandes potencias para fines muy distintos a los anunciados.
- Por último, se indica por varios autores que muchos de estos conflictos desaparecerán con la aplicación de los principios democráticos, es la llamada «tesis de la paz democrática». La propagación universal por iniciativa de Occidente de la democracia, sin la bases económica, humana o social suficiente hace que esta regla pueda quebrarse. La democracia es muy distinta al liberalismo constitucional, aunque lo que es cierto es que la democracia es una forma no violenta de resolver conflictos internos.

Las nuevas amenazas al sistema internacional

Esta nueva configuración del poder mundial va a provocar que los principales actores internacionales deban de actuar permanentemente para

mantener el orden internacional frente a las «nuevas amenazas y desafíos para la paz y la seguridad internacional». Amenazas y desafíos que pueden ser sistematizados de esta manera:

- El terrorismo internacional, existente anteriormente y necesitado del apoyo tácito o expreso de uno o varios Estados. Hoy es distinto, como lo demuestran las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el terrorismo árabe y la acción del millonario saudí Osman Bin Lansden, al actuar los grupos terroristas sin el apoyo de un Estado o una ideología concreta, con conexiones en regiones muy distantes y la posibilidad de comprar armamento, incluido el nuclear, a cambio de droga u otros productos.
- Los integrismos religiosos, los fanatismos ideológicos y políticos. Unos nuevos «ismos» que van unidos y que se extienden por el mundo árabe y Asia, reforzando las llamadas «afirmaciones identitarias» (Samir Amin).
- La violación de los derechos fundamentales del hombre y los pueblos (según Amnistía Internacional en 1998 en 142 países se cometieron abusos y violaciones de derechos humanos, desapariciones en 37, casos de tortura y malos tratos en 125 y en 36 países sigue existiendo la pena de muerte), que exigen, como hemos visto, respuestas entre las que se encuentra el derecho de injerencia humanitario y un replanteamiento de algunos de los postulados del Derecho Internacional, como el de la inviolabilidad de las fronteras.
- La militarización del Tercer Mundo, a través de un incremento de los gastos militares o la exportación de tecnología o armamentos nucleares de las potencias del Norte a estos países, impulsando la proliferación horizontal.
- La explosión demográfica en África y Asia con las repercusiones que ello provocará en los movimientos de población hacia los países centrales y desarrollados.
- La crisis de la deuda financiera en los países menos desarrollados o los nuevos países industrializados, que con un efecto dominó puede afectar al conjunto de la economía mundial.
- El agravamiento de la pobreza, la miseria o el hambre especialmente en el continente africano, el más pobre y desfavorecido del mundo, que provocará una permanente conflictividad generalizada, que exigirá respuestas globales.
- La degradación masiva del medio ambiente, que afectará a otros elementos de la sociedad convirtiéndose en un desafío permanente.

- La progresión acelerada del sida, donde cada día se infectan 16.000 personas, el doble de lo que se preveía y de otras pandemias (enfermedad del legionario, virus del Ebola, enfermedad de las «vacas locas» o el virus del Nipah), algunas de las cuales se creían ya erradicadas (malaria o sarampión).
- El tráfico de estupefacientes que según la ONU mueve anualmente medio billón de dólares, o sea, siete veces la ayuda al desarrollo y casi el doble de la inversión extranjera en el mundo. El 90% de los beneficios se los quedan los vendedores y los bancos u otras instituciones que blanquean el dinero. Se intercepta tan sólo alrededor de un tercio y hoy ya se habla del «narcoterrorismo» o de la «narcopolicia» (34).

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): problemas iniciales

Frente a este panorama internacional, en el que Europa de forma general y la Unión Europea de forma más concreta tienen un papel definitivo, se ha hecho necesaria la creación de una «nueva arquitectura de cooperación y seguridad europea» (35). En este contexto surge la necesidad de formular por parte de los Estados miembros de la Unión Europea de una PESC. Ahora bien, antes de pasar a analizar con detalle la PESC creo de interés, desde mi perspectiva, poner de manifiesto un conjunto de problemas que surgen cuando queremos estudiar o debatir, como lo estamos haciendo en este seminario, con alguna precisión esta política de la Unión Europea:

1. El primer problema surge con el concepto global, PESC. Ya en el informe sobre el funcionamiento de la PESC en 1996 del Parlamento Europeo, su relator sugería siempre poner su nombre entre comillas «a fin de que su pretenciosa denominación no diera lugar a equívocos o

(34) Un panorama general de este nuevo orden mundial se puede encontrar más detallado en trabajos como los de BREZINSKI, Z.: *El gran tablero mundial*. Paidós. Barcelona, 1998. CLEVELAND, H.: *Nacimiento de un nuevo mundo*. El País-Aguilar. Madrid, 1994. KENNEDY, P.: *Hacia el siglo XXI*. Plaza y Janés, Barcelona, 1993. NADAL, J. (coord.): *El mundo que viene*. Alianza. Madrid, 1994. VV.AA.: *Historia del mundo actual*. Marcial Pons. Madrid, 1996. ZALDIVAR, C. A.: *Variaciones sobre un mundo en cambio*. Alianza. Madrid, 1996.

(35) PEREIRA, J. C.: *El debate sobre la nueva arquitectura europea de cooperación y seguridad en el nuevo orden mundial*. SEGURA, C. y NIELFA, G. (eds.): *Entre la marginación y el desarrollo: mujeres y hombres en la Historia*, pp. 337-358. Ediciones del Orto. Madrid, 1996.

infundadas ilusiones». En 1998 Rummel y Wiedemann señalaban en un trabajo que «si se escarba en la estructura y funcionamiento de la PESC, resulta que ni puede llamarse política, ni es exterior, ni se ocupa de la seguridad ni es común» (36). Hoy, cuando se habla cada día más de este tema, se observa en la opinión pública la identificación de la PESC con el deseo de crear una nueva alianza militar europea, de crear un ejército europeo, de romper los lazos con la OTAN o de militarizar la integración europea.

Esta situación puede responder, en mi opinión, a dos circunstancias que se mantienen a lo largo de la historia de la construcción europea. Por un lado, la confusión permanente que en este peculiar proceso se produce entre el plano de las ideas, de los proyectos, de las utopías, de la Europa que se desea y en la que sin una PESC difícilmente se puede conseguir una verdadera «Unión Europea» frente al que se opone el plano de las realidades, del difícil proceso de esta construcción, de la resistencia de los Estados a perder más poder, o de aquellos que la PESC les sirve de cobertura para otros fines menos altruistas. La segunda circunstancia es que de nuevo se está construyendo un nuevo pilar del edificio comunitario sin contar con la opinión pública; el permanente déficit democrático vuelve a reparacer pero en este caso con un tema sensible para los ciudadanos europeos y muy especialmente entre los jóvenes, como es el de la defensa y la seguridad y la posibilidad de integrar un ejército europeo.

2. El segundo problema va relacionado también con la propia terminología que se ha escogido para definir a esta política, y la experiencia comunitaria en la misma. *A priori* se habla de «política exterior», es decir, de la acción exterior de la Unión Europea, sobre la que existe una experiencia histórica desde la creación de la cooperación política europea y en la que se integran su red multilateral de acuerdos comerciales, programas de cooperación, desarrollo y asistencia, así como modelos innovadores de cooperación regional como el Proceso de Barcelona (desde noviembre de 1995), el pacto de estabilidad en los Balcanes y el Grupo de Río (fundado en 1986 e institucionalizado desde 1990). La experiencia, hasta ahora, creo que puede caracterizarse de satisfactoria, aunque no ha estado exenta de errores y rupturas en el seno de la Unión.

(36) RUMMEL, R. y WIEDEMANN, J.: *Identifying Institutional Paradoxes of CFSP*. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L: «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea» en *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-18, pp. 97-130. 1998.

Pero, por otro lado, se habla de una política de «seguridad», que incluye aspectos defensivos, militares, de planificación, armamentísticos que hasta ahora se habían tratado de forma irregular o circunstancialmente, pero que en cualquier caso eran un objetivo a largo plazo materializado en una fórmula: Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Los Tratados de Maastricht y Amsterdam han impulsado esta vertiente, que afecta mucho más directamente a los propios intereses nacionales de los Estados. No obstante, y a pesar de su «juventud», los gobiernos europeos cada vez consideran más necesario incluir estos temas en la agenda comunitaria, especialmente ante el nuevo contexto internacional y la ampliación hacia el Este en donde los problemas nacionales, los conflictos territoriales o los enfrentamientos históricos hacen más necesario, si cabe, dotarse de recursos militares ante el surgimiento de posibles problemas que exijan acciones comunes. El problema está en como compatibilizar el interés nacional *versus* interés europeo.

Se habla también de desarrollar una «política común». En este sentido es de rigor indicar que la puesta en común de decisiones y acciones es cada vez mayor en la Unión. Basta señalar que desde la creación de la PESC se han aprobado 622 «declaraciones comunes», se han decidido 45 «acciones comunes» y se han planteado 49 «posiciones comunes». Por otro lado, entre 1994 y 1998 los 15 Estados miembros han votado de igual forma en la ONU en un 82,64% de las votaciones (37). La experiencia en este sentido es también positiva y debe servir para el logro real de una verdadera PESC.

3. Un tercer problema es la tentación entre estudiosos y políticos de separar el análisis de la PESC del propio proceso de construcción europea, bajo la fórmula de no comunitarizar esta política. Éste es un error grave por cuanto, en primer lugar, debemos recordar que desde el propio nacimiento del proceso está presente el componente militar (Tratado de Dunkerque o Tratado de Bruselas). Pero además hay que indicar que estamos hablando de una «unión» de Estados y, por lo tanto, de una integración y puesta en común de acciones y decisiones, en las que no cabe diferenciar parcelas o compartimentos estancos y mucho menos entre política exterior y política interior. Por lo tanto, PESC y construcción europea deben ser analizadas en su conjunto.

(37) «España, la Unión Europea y las Naciones Unidas. (A los 50 años de existencia de la ONU)», conferencia pronunciada por el embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo en la Fundación «El Monte de Sevilla», 6 de marzo de 1996.

4. Un cuarto y último problema es aquel que nos indica la inexistencia de una base teórica consensuada sobre la política exterior de una confederación de Estados que caminan hacia un federalismo, al no tener ni un marco de referencia histórica, ni un modelo externo, ni incluso un paradigma en el que basarse. No obstante, todo el mundo trata de teorizar sobre el tema y hoy podemos hablar de la existencia de varias líneas de análisis, pues como han señalado Allen y Smith: «Mientras que la idea de que actualmente no existe nada semejante a una política exterior genuina de Europa Occidental es comúnmente aceptada, hay una tendencia persistente a definirla como el objetivo último, casi a pesar de los hechos» (38).

La PESC: fundamentos jurídicos

El Título V del Tratado de la Unión Europea (TEU) constituye el principal fundamento jurídico de la PESC (artículos J a J.11).

Aunque no directamente, también otras disposiciones interesan a la PESC como son:

- a) Las disposiciones comunes (Título I) y en particular los artículos B y C.
- b) Los artículos 223 y 224 CE; los artículos 228 y 228 A CE.
- c) Las disposiciones finales (Título VII).
- d) Las Declaraciones 27 a 30 del Acta Final de la Conferencia (6.1.3).

El Tratado de Amsterdam completa estos fundamentos, cuya entrada en vigor se ha producido el 1 de mayo de 1999. Por este Tratado se refuerza el pilar de la PESC, a través de la extensión de las disposiciones de la política comercial común; se fijan unos marcos estratégicos conjuntos en los que la abstención de un Estado no impide adoptar una decisión, aunque se salvaguarda la defensa del interés nacional; se prevé el nombramiento de un secretario general del Consejo de Ministros que se ocupará de estos temas; se crea una célula de análisis y previsión de los acontecimientos internacionales y sus efectos en la Unión, proponiendo iniciativas; y se reafirma la necesidad de ir incluyendo las cuestiones de defensa en la PESC y la necesidad de integrar mucho más a la UEO en la Unión.

(38) ALLEN, D. y SMITH, M.: «External Policy Developments» en *Journal of Common Market Studies*, volumen 34, pp. 69-86. 1996.

En este Tratado se recoge la posibilidad de que los 15 actúen en el ámbito de la PESC por mayoría. El Consejo Europeo definirá por unanimidad «estrategias comunes»; podrá emprender «acciones comunes» (operativas) o «posiciones comunes» (meras declaraciones). Si uno de los 15 Estados miembros discrepa no paraliza el conjunto, pudiendo recurrir a la «abstención constructiva», aunque siempre dispondrá del derecho de veto, cuyo ejercicio se hace más complicado.

Maastricht y Amsterdam son los fundamentos jurídicos, que deben ir acompañados de una acción política decidida y definida por parte de los 15 gobiernos de la Unión. El nombramiento del español Javier Solana, bajo un consenso digno de mención, como alto representante y la adopción en la Cumbre de Helsinki —diciembre de 1999— de un conjunto de mecanismos tales como un Comité Militar, un Comité Político y de Seguridad y un cuerpo armado de 50.000 soldados que debe estar listo en el año 2003 para convertir en realidad la PESC, ha constituido un avance sustancial que nos permite ser optimistas. La nueva Conferencia Intergubernamental, que se iniciará en marzo del año 2000, pueden ser un buen momento para calibrar hasta que punto desean llegar los gobiernos europeos a crear una verdadera IESD.

Objetivos de la PESC

La PESC se ha diseñado como una política global y progresiva en tanto en cuanto pretende abarcar todas las áreas concernientes a la política exterior y de seguridad, y, a su vez, permite desarrollarla gradualmente en función de las necesidades que haya de satisfacer en cada momento.

De acuerdo con lo establecido en los Tratados y en las declaraciones oficiales los objetivos de la PESC son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con la Carta de la ONU, los principios del Acta de Helsinki y los objetivos de la Carta de París.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades

fundamentales, a las que la Unión Europea responderá con misiones de mantenimiento o restablecimiento de la paz y acciones humanitarias.

- La creación de una identidad europea en materia de seguridad y defensa, así como el desarrollo del papel de la UEO como elemento de defensa de la Unión Europea y como pilar europeo de la Alianza Atlántica.

Según algunos juristas, los enunciados y objetivos son muy generales, universales y abstractos cuya aplicación es susceptible de interpretaciones divergentes atendiendo a intereses geopolíticos, económicos, tradiciones y costes diferentes entre los Estados miembros. Por otro lado, otros autores señalan que se reiteran objetivos ya expuestos en anteriores textos y declaraciones. No obstante, son puntos en común desde los que partir para avanzar en la construcción europea (39).

Evolución histórica

Hablar hoy de la PESC y de algunos de los problemas que la caracterizan parece indicar que el origen de los mismos se encuentran en la llamada cooperación política europea (que surge entre 1969 y 1970), o en el nuevo escenario internacional que para algunos se configura a través de un nuevo orden mundial y para otros ha de seguir llamándose la «posguerra fría». Ni lo uno ni lo otro, pues si en cualquier análisis de la Unión Europea la referencia a la Historia es básica, especialmente desde el año 1945, lo es mucho más al hablar del ámbito exterior y de seguridad de la Unión Europea (40).

En mi opinión, pues, podemos hablar de cuatro fases en el proceso de elaboración y adopción de una PESC.

(39) SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea», en *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-18, pp. 97-130. 1992 y «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad», en *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 20, número 3, pp. 773-796. Septiembre-diciembre, 1993.

(40) BOSSUAT, G.: *Histoire de la construction européenne au XXe siècle*, Peter Lang. Bern, 1994. BRUGMANS, H.: *La idea europea 1920-1970*, Moneda y Crédito. Madrid, 1972. GERBET, P.: *La construction de l'Europe*, Imp. Nationale. París, 1983. VARSORI, A. (dir.): *Europe 1945-1990s. The End of an Era?*, St, Martin Press. Nueva York, 1994. ZORGBIBE, CH.: *Histoire de la construction européenne*, PUF. París, 1993.

Fase de reacción ante las amenazas externas (1947-1959)

En esta primera etapa el contexto internacional viene definido por el final de la Segunda Guerra Mundial, la tensión internacional que conduce a la guerra fría y el debate en torno a la «cuestión alemana». El objetivo de la integración, como respuesta a la decadencia europea y la crisis de posguerra, arrancará del famoso discurso de Churchill en Zurich (septiembre de 1946) que motivará el inicio del proceso a través de lo que he llamado como la «vía política». Fracasada ésta, se pondrá en marcha la «vía militar» cuyos pasos serán los que a continuación se indican.

Tratado de Dunkerque, 4 de marzo de 1947, entre Francia y Gran Bretaña, con un claro componente antialemán, pero en cuyo artículo 4 ya se habla de cooperación económica además de la militar.

Tratado de Bruselas, 17 de marzo de 1948, creación de la UEO, también con un componente antialemán, abierto a cinco Estados, en el que se incluyen referencias económicas, comerciales, culturales, además de una colaboración mutua de ayuda en caso de agresión alemana u otra.

Propuesta francesa para la creación de una «Comunidad Europea de Defensa», 24 de octubre de 1950 (Plan Pleven), materializado en el Tratado de París, de 27 de mayo de 1952, el cual preveía la existencia de un «ejército europeo». Tras el apoyo recibido por algunos Estados europeos, será el propio Parlamento francés el que la rechace el 30 de agosto de 1954 (319 votos contra 264), y conduzca a los europeos a la búsqueda de una alternativa para la defensa europea.

Declaración por la que se invita a la República Federal de Alemania e Italia para que se una al Tratado de Bruselas, 3 de octubre de 1954, desapareciendo en el mismo las referencias antialemanas, y apostando porque el Tratado y la organización que surge de él, la UEO, sirva para «fomentar la unidad y estimular la integración progresiva de Europa». Se hace referencia, no obstante, a que se trabajará en estrecha cooperación con la OTAN. El protocolo final de la Conferencia de las nueve potencias del día 3 de octubre de 1954, amplía estos objetivos.

A partir de ese momento, el propio contexto de la guerra fría y la cuestión alemana no dejarán de actuar de condicionantes de esta fase.

Fase de cooperación política y armonización concertada (1959-1984)

Es en este periodo cuando observamos un avance considerable en el proceso integrador no sólo por lo que se refiere a la ampliación de los Esta-

dos miembros, de seis a diez, sino también a la profundización de la integración y de la apuesta por la «vía política», en la que no están exentas las referencias a los aspectos defensivos y de política exterior.

Desde 1959 a iniciativa de Francia, se aprobó como norma la reunión trimestral de los ministros de Asuntos Exteriores, con el fin de «propiciar consultas» sobre las consecuencias políticas de la actividad de las comunidades y otros problemas internacionales. Pero ya desde ese momento surgió la primera discrepancia cuando Holanda subrayó que esas consultas no podrían desembocar en una política común ni contravenir las consultas que tenían lugar en el seno de la OTAN.

En el año 1961 las dos primeras conferencias en la Cumbre de los Jefes de Estado y Gobierno insistieron en la necesidad de organizar una cooperación política más activa y estrecha. Se desarrollaron así los trabajos de la Comisión Fouquet, cuyos dos proyectos dieron amplia cabida a los problemas de defensa y de política exterior.

La firma el día 22 de enero de 1963 del Tratado de Cooperación franco-alemán, que estableció el principio de la concertación bilateral regular, con el fin de llegar a «una posición análoga» en materia de política exterior y a «concepciones comunes» en el plano de la estrategia militar, es un hecho importante. Estos objetivos fueron frenados por el Bundestag que incluyó un preámbulo en el Tratado en el que se insistía en la cooperación particularmente estrecha con Estados Unidos y la defensa y la integración de las fuerzas en el marco de la OTAN.

En la Cumbre de La Haya del 1 y 2 de diciembre de 1969, los jefes de Estado y Gobierno de los seis Estados miembros, a propuesta del presidente Pompidour, propusieron la reunión a intervalos regulares de los ministros de Asuntos Exteriores para tratar de armonizar las políticas exteriores y progresar en la vía de la unión política.

De esta Cumbre nació la llamada «Cooperación Política Europea». El día 27 de octubre de 1970 se aprobó el «procedimiento Davignon» por el cual los seis Estados comunitarios acordaron crear un mecanismo de información y consultas en materia de política exterior (dos reuniones anuales al menos, que pasan a cuatro en 1972).

El Informe de Luxemburgo decía que los objetivos eran los de «asegurar mediante información y consultas regulares una mejor comprensión mutua sobre los grandes problemas de la política internacional», y «reforzar su solidaridad, favoreciendo la armonización de puntos de vista, la

concertación de actitudes y, cuando ello parezca posible y conveniente, acciones comunes». En el Informe de Copenhague de julio 1973 se delimitaban algo más las funciones:

«La cooperación política, que trata en el plano intergubernamental de los problemas de la política internacional, es distinta de la actividad comunitaria que procede de los compromisos jurídicos suscritos por los Estados miembros en el Tratado de Roma y se añade a aquélla.»

Tanto en uno como en otro caso queda claro que se excluyen los problemas de defensa y los culturales, y se distingue entre la política comunitaria y la política intergubernamental en materia de política exterior. Es importante también reseñar en este apartado el Informe de 1973 sobre la creación de unos coloquios con el Parlamento Europeo y la coordinación de las representaciones diplomáticas de los nueve Estados miembros, además de indicarse específicamente que:

«Por regla general, cada Estado se compromete a no fijar definitivamente su propia posición (en política exterior) sin haber consultado a sus asociados.»

La Cumbre de París de 10 de diciembre de 1974, en la que se estableció formalmente el Consejo Europeo (confirmada por la Declaración de Stuttgart de junio 1983), señaló en su comunicado final:

«Reconociendo la necesidad de un enfoque global de los problemas internos planteados por la construcción europea y de aquellos con los cuales se enfrenta Europa en el exterior», afirmando que «dentro de las perspectiva de la unificación europea, su voluntad de establecer progresivamente posiciones comunes y la de ejercer una diplomacia concertada en todos los dominios de la política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad [...] los jefes de Estado y gobierno se reunirán para tratar la cooperación política.»

La Cooperación Política Europea (CPE) tenía como objetivo, según los gobiernos, «aprovechar lo mejor de los dos mundos [...] una halagüeña imagen exterior y los beneficios de la diplomacia colectiva sin ninguna limitación real o renuncia a la soberanía» (41). Entre los beneficios de esa

(41) SERRE, F. DE LA: *The scope of national adaptation to EPC*. PIPERS, A. y otros: *European Political Cooperation in the 1980'. A common Foreign Policy for Western Europe?* pp. 71-83. Martinus Nijhoff. Dordrecht, 1988,

diplomacia estaba la de posibilidad de obtener una amplia información, el reforzamiento de los aparatos diplomáticos, la ampliación de la dimensiones de algunas políticas exteriores nacionales hacia nuevos temas o áreas y un mayor impacto en las políticas exteriores nacionales, en definitiva, como dice M. Salomón se trataba de «fortalecer mediante la cooperación las políticas exteriores nacionales, no de intentar fusionarlas en una política exterior común» (42). Según la doctrina española la CPE se ha definido como un conjunto de prácticas y mecanismos institucionales de que se sirven los Estados miembros de la Comunidad Europea para, por medio de una concertación en el dominio de las relaciones exteriores, avanzar en el camino de la integración política y, en cierta medida, paliar los inconvenientes causados por la carencia de esa plena integración (43).

El carácter intergubernamental del mecanismo CPE era patente, y se observaba, en primer lugar, en la separación entre la CPE y el sistema institucional comunitario al contar la CPE con instancias propias como las reuniones intergubernamentales, sin un funcionariado común. Este dualismo institucional se vio poco a poco suavizado cuando tanto el Parlamento como la Comisión se fueron vinculando al mecanismo, aunque su poder de influencia fuera limitado. Por otro lado, este carácter intergubernamental venía dado por la ausencia de obligaciones de fondo de los participantes pues las declaraciones e informes no eran compromisos políticos de carácter obligatorio, como se demostró en 1973 con el embargo petrolífero a Holanda por los países árabes, cuando Francia se desvinculó en 1982 de la Declaración de Venecia de junio de 1980, en la que los Estados miembros se comprometieron a desarrollar una iniciativa común en Oriente Próximo, o la desvinculación unilateral del Reino Unido en 1990 de las sanciones comunitarias hacia Suráfrica. Para algunos autores, la decisión común adoptada en julio de 1975, con ocasión de la intervención turca en Chipre, es calificada como «la primera acción de la diplomacia europea», aunque no tuvo muchas consecuencias ni se utilizaron los

-
- (42) SALOMÓN, M.: «La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos"» en *Afers Internacionals* números 45-46, p. 204. 1999. BARBE, E.: «La cooperación política europea» en *Revista de Instituciones Europeas* volumen 16, 1. pp. 79-98. 1989. BENAVIDES, P. DE: «La cooperación política europea», en *Documentación Administrativa* número 185, pp. 235-260. 1980. HOLLAND, M.: *The Future of European Political Cooperation*, Macmillan. Londres, 1991.
- (43) MARTÍN ARRIBAS, J. J.: «Consideraciones sobre la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», en *Gaceta Jurídica de la CEE*, B-95, junio 1994 y B-96. Julio-agosto 1994. MOLINA DEL POZO, C. F.: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Trivium. Madrid, 1990.

recursos para hacerlas efectivas. De igual modo, los Estados rechazaron las conclusiones del Informe Tindemans sobre la «Unión Europea» de enero de 1976, en el que se indicaba que la «política exterior común implicaba decisiones obligatorias, con la minoría incorporada a los puntos de vista de la mayoría, y una política común de defensa».

Como dice una publicación oficial del Parlamento Europeo, la CPE desarrollada «de manera informal y pragmática, era una cooperación reglamentada entre Estados más que una verdadera política», no obstante, dirá, «ha permitido el surgimiento de un principio de identidad europea en el ámbito de la política exterior. Así pues, se ha desarrollado una concertación entre los Estados miembros, marcada por la multiplicación de posiciones comunes, especialmente en los foros internacionales». Para J. Bourrinet y M. Torrelli:

«Desde 1970 se multiplican las declaraciones a propósito de la cooperación política; sin embargo, estamos obligados a comprobar que han encontrado escaso eco y, en la práctica, tienen poca influencia, si no es que ninguna» (44).

Para estos autores el eje esencial de esa política «común» ha sido básicamente la defensa de los derechos del hombre.

La Cumbre de Helsinki de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) en 1975, contribuyó enormemente a impulsar los mecanismos de cooperación y seguridad entre el Este y el Oeste, y de articular un conjunto de medidas en beneficio de Europa y de sus ciudadanos. Factores, sin duda, a tener en cuenta en este proceso histórico que estamos analizando.

Fase de compromiso político e institucionalización (1984-1992)

Es en este periodo cuando nace la Europa de los Doce, con la integración de España y Portugal, pero también cuando se produce la primera gran reforma de los Tratados de París y Roma, a través del Acta Única Europea. La Comunidad Europea debe hacer frente a un mayor número de compromisos internacionales, así como buscar respuestas a los nuevos problemas que van surgiendo en el continente desde el inicio de las revoluciones de 1989, y en el mundo tras el fin de la guerra fría. Una mayor

(44) BOURRINET, J. y TORRELLI, M.: *Las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea*, p. 58. FCE. México, 1989.

profundización en la cooperación política y la exigencia de una mayor concertación en la política exterior se hacía cada vez más necesaria.

Entre el 26 y 27 de octubre de 1984, los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de la UEO, organización europea que había pasado por una etapa no operativa y alejada de la Comunidad, se reunieron en la capital italiana y aprobaron la Declaración de Roma, por la cual se procedía a una reforma institucional de la Organización, además de su revitalización, deseando con ello fortalecer la cooperación en materia de defensa en Europa, aunque sin descartar las estrechas relaciones con la Alianza Atlántica.

El siguiente paso fue más decisivo: el Acta Única Europea, aprobada en Luxemburgo el 16 y 17 de diciembre de 1986, que entró en vigor el 1 de julio de 1987. Ya en su preámbulo se habla de la necesidad de fortalecer la cooperación europea «entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión con los medios de acción necesarios», para indicar, a su vez, que son:

«Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan.»

Sobre estas bases en su Título III se hablaba de «cooperación europea en materia de política exterior» señalando que: «Las altas partes contratantes, miembros de las Comunidades Europeas, procuraran formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea» (artículo 30.1). Los medios: informarse mutuamente, consultarse y mediante la «concertación, la convergencia de sus posiciones y la realización de acciones comunes» lograr objetivos y principios comunes (45).

Se había dado así un paso de gigante en este lento pero decidido proceso hacia la PESC, que vendría acompañada de un nuevo Documento: «La Plataforma de La Haya para los Intereses de Seguridad Europeos» de 1987, aprobada en el seno de la UEO, en la que entre otras cosas se decía que:

(45) LIÑAN, D.: «Cooperación política y Acta Única Europea» en *Revista de Instituciones Europeas* volumen 15,1, pp. 45-74. 1988. PIPERS, A. y otros (eds.): *European Political Cooperation in the 1980's. A Common Foreign Policy for Western Europe?* Martinus Nijhoff. Dordrecht, 1988.

«La construcción de una Europa integrada seguirá sin estar completa hasta que esa construcción se amplíe a la seguridad y a la defensa.»

Desde esa Plataforma se definen las condiciones y criterios para la seguridad europea, y las responsabilidades de los miembros europeos para fortalecer la integración europea desde la dimensión de la defensa y la seguridad.

A pesar de estos avances se observa, en primer lugar, que la CPE sólo asociaba de forma secundaria a las instituciones comunitarias. De este modo, se plantea el tema del control de esa política pues la separación de la CPE del marco institucional comunitario impedía que la Comisión actuara contra los incumplimientos y tampoco podía juzgarlos el Tribunal de Justicia. El Parlamento tampoco disponía de poderes de control sobre las decisiones, lo que provocó grandes incumplimientos por parte de los Estados. En definitiva, era necesario un replanteamiento de lo conseguido hasta ese momento y así se puso de manifiesto en el Consejo Europeo de Roma entre el 14 y el 15 de diciembre de 1990, en el que se insistió en la existencia de un consenso sobre el objetivo de una política exterior y de seguridad común para fortalecer la identidad de la Comunidad.

Este objetivo se hizo más necesario si cabe ante dos pruebas de fuego de gran importancia. La primera, la guerra del Golfo, desarrollado entre el 2 de agosto de 1990 —tras la invasión de Kuwait por Irak—, y el 28 de febrero de 1991, que provocó desde el 17 de enero de 1991 con la operación *Tormenta del Desierto*, el mayor esfuerzo militar desde la Segunda Guerra Mundial. Ante este conflicto, caracterizado por el primero de la posguerra fría se demostró una falta de coherencia y de cohesión de la política europea. Como escribe Philippe Marcovici:

«Los Doce abordaron el conflicto en desorden y lo vivieron a un ritmo de tomas de posición y acciones individuales. En ningún momento del conflicto hizo Europa oír su voz como entidad política» (46).

Quizá por ello se relegó a un asiento secundario a la Comunidad Europea en la Conferencia de Madrid.

El segundo reto se produjo con el conflicto yugoslavo, en Europa, en donde el resultado de su actuación bien puede calificarse de fracaso, por

(46) MARCOVICI, P.: «Los fallos de la Comunidad Europea en el conflicto yugoeslavo» en *Política Exterior* número 24, pp. 78-87. 1991.

su falta de previsión, de imaginación y de resolución. Actitud que ya se puso de manifiesto desde 1989 cuando el silencio caracterizó la «política europea» ante la decisión del Gobierno de Belgrado de modificar su Constitución que permitió la anexión de las provincias de Voivodina y Kosovo, que ponía la simiente de la «Gran Serbia» y con ella del conflicto yugoslavo. El precipitado reconocimiento por Alemania de Croacia y Eslovenia y la imposición de los puntos de vista franco-alemanes, no hicieron más que crear recelos y la imposibilidad de poner en «común» a los Estados de la Comunidad (47).

Fase de consolidación de una IEDS (1991-1992)

Los fracasos anteriores y la necesidad cada vez más clara de elaborar una política exterior común, planearon sobre el proceso negociador de la segunda gran reforma comunitaria. Era el momento de lograr lo que tantas veces se había debatido y no se había conseguido. Más necesario aún si cabe cuando tres nuevos Estados se incorporaban a la Unión y había desaparecido «el telón de acero», la guerra fría e incluso el gran enemigo, la Unión Soviética.

Bajo Presidencia luxemburguesa, se gestó, tras el Consejo Europeo del 28 y 29 de junio de 1991, el marco de lo que sería el pilar de la PESC en el nuevo Tratado a firmar.

Se aprobó el 7 y 8 de noviembre de 1991, la «Declaración de Roma sobre la paz y la cooperación publicada por los jefes de Estado y de Gobierno», en la que tras un intenso debate, el conjunto de los aliados aprobó una IESD, con una gran interdependencia entre las instituciones europeas y atlánticas.

El Tratado de Maastricht, 1991-1993, firmado el 10 de diciembre de 1991 y cuya entrada en vigor fue en noviembre de 1993, abrió el camino definitivo ya no sólo a una política exterior común, sino también a una política de seguridad e incluso, según el artículo J.A. del TEU a «la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común». Se indicaba también que la UEO, que

(47) BUFFOTOT, P.: *La défense en Europe. De la guerre du Golfe au conflit yougoslave*. La Documentation Française. Paris, 1995. LIÑAN, D.: «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea» en *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 19, pp. 797-826. 1992.

antes no tenían ninguna relación institucional con la Unión, formaba parte «integrante del desarrollo de la Unión Europea», con los objetivos de elaborar y poner en práctica «las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa».

Este trascendental paso para la creación de la PESC, fue acompañada de dos iniciativas continentales que contribuyeron a reforzar la seguridad continental:

1. La Carta de París para una nueva Europa, del 21 de noviembre de 1990, que aspiraba a la «recreación» de Europa sobre la base de tres principios: democracia, paz y unidad. Para conseguir este objetivo, la CSCE procedió a un proceso de institucionalización basado en dos estructuras: 1. *Mecanismos de consultas políticas*, en los que se integran las reuniones de continuidad y/o revisión de la Conferencia, reuniones de jefes de Estado o de Gobierno, creación del Consejo de la CSCE integrado por los ministros de Asuntos Exteriores y un Comité de Altos Funcionarios, como órgano de supervisión, administración y coordinación de las actividades de la CSCE. 2. *Instituciones y foros de cooperación*, en los que se ha creado un Secretariado con sede en Praga, un Centro de Prevención de Conflictos, una Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, un Foro de Cooperación en Materia de Seguridad, un Foro Económico y una Asamblea Parlamentaria. Con todo ello los miembros de la CSCE aspiraban a convertir a esta organización en el punto central de la nueva arquitectura europea de cooperación y seguridad (48).
2. La Conferencia sobre la Estabilidad en Europa, celebrada en París del 20 al 21 de marzo de 1994, a iniciativa del Gobierno francés y especialmente de su primer ministro Balladur, enfrentado con el presidente con respecto al control de la política exterior. En ella participaron 52 delegaciones, de 41 Estados y 12 organizaciones internacionales. Se trataba en esta reunión de firmar una amplia red de tratados y acuerdos que proporcionaran la tan deseada estabilidad en el continente. En ella se hizo una mención especial de los nueve países que pretendían incorporarse a la Unión Europea (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Letonia, Estonia y Lituania), a los que se les anunció que antes de un posible ingreso debían solucionar sus problemas fronterizos y los que tenían con sus respectivas minorías.

(48) BARBE, E.: *La seguridad en la nueva Europa*. Libros de la Catarata. Madrid, 1995.

La Declaración de Petersberg de la UEO, junio 1992, no sólo convierte a la UEO en el pilar europeo de la Alianza Atlántica, sino que la consolida como el componente militar de la Unión. El objetivo principal es el que la UEO tenga capacidad en orden de desarrollar operaciones humanitarias y de rescate, en crisis, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz (operaciones de *Petersberg*) a iniciativa de la UEO, ONU, Unión Europea y Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), además de misiones de fuerzas de combate en la «gestión de crisis». Dotadas únicamente de armamento convencional, sus misiones deberán contar con el beneplácito de Naciones Unidas.

Este paso se vio acompañado en la Cumbre de la OTAN, enero de 1994, de una declaración de los líderes de la Alianza dando pleno apoyo a la IESD y al fortalecimiento de la UEO. Las estrechas relaciones entre UEO y OTAN se mantenían firmes, aunque las reticencias por parte de Estados Unidos de una clara independencia europea en materia de seguridad no había desaparecido, pero también de algunos Estados europeos como Gran Bretaña o Dinamarca, que tras el Consejo Europeo de Edimburgo (1993), optó por no participar en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en materia de seguridad y de defensa (49).

El Consejo de Ministros de la UEO del 22 de julio de 1997, señaló sobre «el papel de la UEO en sus relaciones con la Unión Europea y la OTAN», que la UEO era parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, dando a la Unión acceso a una capacidad operacional, en particular en las operaciones de Peterberg, dado que era un elemento esencial en la IESD con la Alianza Atlántica.

La ampliación de la OTAN a Hungría, Polonia y la República Checa, aprobada en la Cumbre de Madrid de junio de 1997 y materializada en marzo de 1999, debilita a Europa al imponerse los intereses de la Alianza Atlántica, es decir, los norteamericanos, a los de las organizaciones e intereses europeos en materia de defensa.

Es en este contexto cuando surgirá de nuevo el conflicto de Yugoslavia. La UEO lleva a cabo tres operaciones, dos de ellas ayudando al cumplimiento de las sanciones impuestas por el secretario general de la ONU (Adriático y Danubio), y una para asistir a la administración europea de la

(49) FERNÁNDEZ LIESA, C.: *Las bases de la política exterior europea*. Tecnos. Madrid, 1994.



ciudad de Mostar. Europa interviene de nuevo en un conflicto continental aunque de una forma en su mayor parte «institucional»: la Asamblea del Consejo de Europa aprueba siete resoluciones, seis recomendaciones y tres directivas; el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprueba 61 declaraciones dentro de la CPE y el Parlamento Europeo con 38 resoluciones en 33 meses.

El conflicto de Kosovo en 1999, tendrá una gran influencia en la PESC, en la seguridad europea y en el desarrollo de una nueva arquitectura de cooperación y seguridad. El protagonismo de la OTAN y de Estados Unidos en particular, pondrá de nuevo de manifiesto, no sólo la indefinición del llamado nuevo orden mundial, sino también de la tan deseada IESD. Otras consecuencias a tener en cuenta serán, desde mi perspectiva, el relegamiento de la ONU, el reforzamiento del papel de gendarme de Estados Unidos, la necesidad de ampliar y fortalecer la OTAN, o el derecho a intervenir en los asuntos internos de los Estados por motivos humanitarios, es decir, el derecho de injerencia humanitario (50).

En mi opinión, esa sensación de frustración ha impulsado el nombramiento del alto representante de la Unión Europea para la PESC. Las decisiones del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, son decisivas en este sentido.

El hecho de que el alto representante, Javier Solana, ex secretario de la OTAN, sea un político y no un diplomático se ha visto por muchos analistas como un intento de fortalecer la politización de la defensa y la seguridad, además de evitar reticencia de Estados Unidos.

El 15 de noviembre de 1999, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los 15, en una histórica reunión, dibujaron un amplio consenso para promover en la Cumbre de Helsinki en diciembre, una fuerza europea de intervención rápida, que pudiera participar en operaciones de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis humanitarias, compuesta por unos 100.000 hombres, que debiera estar preparada antes del año 2003 y un nuevo núcleo institucional para la defensa, Comité Militar incluido.

El 17 de noviembre de 1999, Javier Solana expuso ante el Parlamento Europeo los nuevos objetivos en seguridad y defensa, como un desafío

(50) Para analizar este conflicto es muy recomendable la lectura del libro de TAUBO, C.: *Para entender el conflicto de Kosovo*. Libros de la Catarata. Madrid, 1999.

que exigirá a los Estados miembros considerar las prioridades y tomar algunas decisiones sobre la asignación de recursos:

«No seremos creíbles si nos limitamos a mejorar los mecanismos institucionales y burocráticos. Si queremos que la opinión pública apoye la política europea de seguridad y defensa, es preciso que esté convencida de nuestra voluntad y de nuestra capacidad de dotarnos de los medios adecuados [...] Si queremos que nuestros aliados nos tomen en serio, debemos demostrarlo. Ello significa fortalecer considerablemente nuestras capacidades militares. Si somos serios, nuestros aliados estarán más dispuestos a facilitarnos sus recursos.»

El 19 de noviembre de 1999 Javier Solana ha sido nombrado secretario general de la UEO, la única organización de defensa europea, a la que pertenecen 10 Estados. Coordinará así la integración de la UEO en la Unión Europea. Con ello se refuerza también la PESC de una manera determinante, a la espera de nuevas decisiones a fines de 1999 y la primera mitad del año 2000.

¿Existe continuidad entre la política común europea y la PESC?

A la vista de esta evolución histórica, estrechamente unida al proceso de construcción europea, y de los resultados alcanzados cabe hacerse la pregunta con la que se inicia este apartado. La polémica entre los especialistas sigue abierta.

Según M. Salomón (51), los rasgos de continuidad son más importantes que los de ruptura o novedosos, especialmente en lo que se refiere a la cooperación intergubernamental y ello por las siguientes razones:

- a) El dualismo institucional que caracterizaba a la CPE sólo ha sido superado por el TUE en un nivel formal, aunque su artículo C establece «un marco institucional único» para los tres pilares de la Unión Europea, en la práctica los procedimientos de decisión de los pilares «intergubernamentales» (PESC y cooperación en asuntos de Justicia e Interior) difieren significativamente de los aplicados en el primer pilar. En la PESC lo que quedó reforzado fue el papel de las instancias intergubernamenta-

(51) Artículo citado *supra*. Nota 12.

les, es decir, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. La participación del Parlamento es tan escasa como en la CPE. Los Tribunales de Justicia y de Cuentas no recibieron competencias sobre la PESC, tan sólo la Comisión vio aumentada sus prerrogativas al otorgársele (artículo J.8.3) un derecho de iniciativa compartido con los Estados, ganando el derecho de a proponer propuestas o convocar una reunión del Consejo a través del procedimiento de urgencia.

- b) Las obligaciones de los Estados miembros no variaron, con respecto a las exigencias básicas de la CPE pese a la manera más «imperativa» de enunciarse las obligaciones en el TUE (52).
- c) El hecho de que la PESC quede fuera de la jurisdicción del Tribunal (artículo L), significa que sigue sin haber mecanismos eficaces para el cumplimiento de los compromisos contraídos. En definitiva, para Salomón, «la PESC es un mecanismo de coordinación de políticas exteriores de carácter tan intergubernamental como la CPE.»

Desde otra perspectiva, para los autores del nuevo intergubernamentalismo, hay una diferencia importante en relación con la CPE: «el hecho de que la PESC es mucho más intergubernamental». Dos tipos de razones: el papel casi nulo de los actores no gubernamentales (*lobbies*), que en otras áreas tienen un papel esencial como es el caso de la agricultura, en áreas de alta política como la PESC su participación se limita a unas «elites partisanas» en palabras de Moravcsik, o en ocasiones a la opinión pública, por lo que las posiciones de los gobiernos revelan las ideologías y compromisos personales de los líderes del ejecutivo y parlamentarios, y concepciones de interés nacional más clásicas, por lo que la ausencia de presiones internas impulsa de forma más determinante las decisiones de los gobiernos, es decir, el intergubernamentalismo reforzado (53).

Por otro lado, los autores de esta teoría señalan que a diferencia de otras políticas o áreas, en el ámbito cubierto por la PESC los intereses en juego incluyen no sólo el bienestar de la población (europea y mundial), sino también la preservación de la identidad y de la soberanía de los Estados. Hay, por lo tanto, una enorme tensión en el ámbito de la PESC entre el impulso de cooperar y la necesidad de mantener un perfil exterior identi-

(52) FERNÁNDEZ LIESA, C.: *Obra citada*, p. 256.

(53) MORAVCSIK, A: «Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist Approach», en *Journal of Common Market Studies* volumen 32, 4 pp. 488-496. 1993.

ficable como el propio, y en la práctica esto conduce a una escasa actividad internacional en relación con el peso de la Unión Europea: reconocimiento unilateral de Croacia y Bosnia en 1992 (inmediatamente después de la Conferencia Intergubernamental de Maastricht y en la que se adoptó la PESG); el bloqueo unilateral griego a la antigua República de Macedonia y las pruebas nucleares francesas en el verano de 1995, condenadas por el resto de los socios comunitarios, o también a nivel institucional como en el Consejo de Seguridad de la ONU por parte de la actitud de Francia y Reino Unido de abrir otro puesto a un tercer Estado. Indudablemente lo que parece cierto es que un mecanismo de coordinación de políticas exteriores no puede hacerse a expensas de las políticas exteriores nacionales. Por ello, algunos estudiosos del tema como Allen señala que dado que por el momento los gobiernos europeos no están preparados para suicidarse y establecer un gobierno europeo, al actual nivel de institucionalización de la PESG, que permite a los Estados mantener sus respectivas políticas exteriores nacionales, no podrá desarrollarse mucho más que hasta ahora (54).

En el momento de la aprobación del Tratado de Maastricht, Luis Fernández de la Peña, señalaba los rasgos más destacados que diferenciaba la CPE de la PESG (55). Para él, las limitaciones de la CPE eran cuatro:

1. El carácter intergubernamental, que dejaba un amplio margen a la acción nacional, además de ser una contradicción al ser una adhesión intergubernamental en una maquinaria supranacional.
2. El condicionante de la regla del consenso, que minimizaba la actuación colectiva.
3. La exclusión de los aspectos defensivos.
4. La falta de coherencia al actuar de forma separada la CPE y las relaciones económicas exteriores.

Por el contrario la PESG introdujo un nuevo método de trabajo, un nuevo proceso de decisión, mayor coherencia, introduciéndose también los aspectos defensivos, al mismo tiempo que se producía la integración de la UEO en la PESG.

Para J. J. Martín Arribas, la PESG es muy diferente a la CPE por varias razones. En primer lugar, porque para lograr los objetivos previstos se han

(54) ALLEN, D.: «Conclusions: the European rescue of national foreign policy?». HILL, CH. (ed.): *The Actors in Europe's Foreign Policy*, pp.288-304. Routledge. Londres, 1996.

(55) FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, L.: «La política exterior y de seguridad común ante la Cumbre de Maastricht» en *Política Exterior* número 24, pp. 67-77. 1991.

establecidos dos mecanismos o procedimientos: la cooperación sistemática (información y concertación) y las acciones comunes (en las que se salvaguardan los intereses o la política de *opting-out* de los Estados). Por otra parte, se establecen un conjunto de obligaciones generales para los Estados y unas obligaciones específicas entre las que se incluye la conformidad entre las políticas nacionales con las posiciones comunes en el seno de la Unión. Por último, las instituciones comunitarias asumen un papel específico en la PESC: Presidencia de la Unión (ejecución, *troika* comunitaria, consultas e información al Parlamento); Consejo Europeo (impulsa y define las orientaciones generales); Consejo de Ministros (toma decisiones, vela por la unidad y la coherencia de la Unión, vela por el respeto de las obligaciones), es la institución clave de la PESC según todos los autores; la Comisión Europea (asociada a los trabajos, lleva el peso de las iniciativas, puede solicitar reuniones para adoptar decisiones); el Parlamento Europeo (recibe información periódica, puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo); el Tribunal de Justicia no tiene, *a priori*, competencias en materia de la PESC ni tampoco el Tribunal de Cuentas a no ser que los gastos de la PESC se hagan con cargo a los presupuestos comunitarios. Se crea también un Comité Político, formado por los directores generales, cuya tarea fundamental es seguir la situación internacional en los ámbitos concernientes de la PESC y contribuir a definir esta política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo de Ministros, además de supervisar la ejecución de las políticas acordadas (56).

A modo de conclusión: problemas para el logro de una PESC

Después del análisis realizado me surge un conjunto de dudas, interrogantes, sobre la posibilidad de lograr una verdadera PESC en la Europa del siglo XXI. ¿Cuáles son estas cuestiones?:

1. Choque entre la defensa de los intereses nacionales y la defensa de una IESD. Es indudable que esto se aprecia en el propio Tratado de Amsterdam en el que a través de los artículos 13 y 23 se observa la existencia de un «interés europeo» que consensua la acción europea a través de valores como la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento de la ONU, la paz, etc., que convierte a la Unión Europea, sin personalidad jurídica (un régimen internacional) en una «potencia

(56) Artículo citado *supra*. Nota 13, pp. 101-107.

civil», pero también recoge la defensa de 15 intereses nacionales, ante los cuales deben responder los respectivos gobiernos ante sus parlamentos y ciudadanos.

2. La actitud de los Estados neutrales o con una tradición de neutralidad como Austria, Suecia, Finlandia o Irlanda hoy con un estatus de «observadores» en la UEO, pero que mantienen una política histórica y tradicional, apoyada por sus respectivas opiniones públicas, que se opondrán a comunitarizar la PESC o a ceder competencia a nuevas instituciones u órganos en los que ellos no están representados. Por otra parte, uno se pregunta si ¿es de aplicación el artículo V del Tratado de Bruselas al conjunto de los Estados que pertenecen a la Unión?
3. El conflicto de una UEO integrada en la Unión Europea, de la que sólo forman parte de ella 10 de los 15 Estados miembros. A este respecto surge también una cuestión: ¿se exigirá a los nuevos miembros que desea integrar la Unión Europea su integración inmediata en la UEO? Una UEO en la que además de los miembros cuenta con tres asociados (Noruega, Islandia y Turquía), cinco observadores (Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Suecia y Austria) y nueve socios-asociados de la Europa del Este, que alcanza un conjunto de 27 miembros con estatutos diferentes. Esta cuestión entra de lleno con el tema de la ampliación: *a priori*, Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovenia, Estonia y Chipre; a partir del próximo año las negociaciones se ampliarán a Malta, Letonia, Lituania, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia, con la posibilidad de unir al proceso a Turquía. 12 nuevos Estados con la posibilidad de unirse al proceso de construcción europea sin ser miembros de la UEO.
4. Una cuestión inmediata es también ésta: ¿cómo puede condicionar la PESC a las políticas exteriores concretas de cada Estado?, que presentan importantes diferencias en cuanto a sus objetivos, recursos y campo de acción. Así, por ejemplo, en el caso de la política exterior española hacia Iberoamérica en donde hay unos intereses muy concretos, o el caso de las especiales relaciones de Gran Bretaña con los países de la Commonwealth. ¿Cuál será el papel de los respectivos Parlamentos nacionales ante esa intromisión en los asuntos internos? ¿Quién controlará la PESC? ¿Es posible admitir en la PESC el concepto de «cooperación reforzada» que permite a unos Estados que desean avanzar más en su unificación lo hagan, dejando a otros al margen?
5. Es indudable que en el seno de la Unión Europea van a comenzar a producirse conflictos o choques de intereses entre el «señor PESC» y otras personalidades, pero también entre las políticas comunitarias: como el

presidente de la Comisión Europea (Romano Prodi), el presidente de turno del Consejo de Ministros al actuar también de secretario general del Consejo de Ministros, los comisarios de Relaciones Exteriores (Chris Patten) y Desarrollo y Ayuda Humanitaria (Poul Nielson). Pero también, no se olvide, se deben perfilar mucho mejor las relaciones entre el pilar PESC y el tercer pilar, el de Justicia e Interior, por cuanto las materias que se contemplan: inmigración, cooperación aduanera, terrorismo y narcotráfico, entran de lleno en una «política de seguridad».

6. A ello se unen un conjunto de dificultades logísticas, pues los ejércitos nacionales están integrados en la OTAN, no tienen capacidad para imponer operaciones de *peace making* o *peace keeping*, faltan medios para transportar tropas y material, sistemas de comunicaciones avanzadas, ni armamento común (por ejemplo, hay nueve tipos de rifles de asalto diferentes) (57). Sin Estados Unidos, como se ha demostrado en Kosovo, los europeos difícilmente pueden realizar una operación militar con éxito el nuevo secretario de la OTAN, George Robertson señaló en su primer discurso: «Una de las lecciones más claras del conflicto de Kosovo es la necesidad que tiene Europa de realzar su capacidad militar». Hay problemas de armonización de equipos, homologación de sistemas, e incluso el problema de la lengua común: ¿inglés?, ¿francés?, para un futuro ejército común europeo. Javier Solana ha señalado la necesidad de crear en Helsinki una fuerza de reacción rápida de unos 50.000 soldados para misiones de estabilidad fuera del perímetro de la Unión Europea, (realmente un 3% de los casi dos millones de soldados europeos) (58).
7. Hay también un distanciamiento entre la PESC y sus objetivos y la opinión pública. Por un lado, se apuesta por los aspectos de seguridad y defensa en un momento en que aumenta la objeción de conciencia e incluso la insumisión, pero en el que además se están profesionalizando las Fuerzas Armadas. Por otro lado, la opinión pública ante el nuevo tipo de conflictos que caracterizan el nuevo orden mundial, demanda

(57) El Tratado de Roma en su artículo 223 ya establecía que todo Estado miembro podía adoptar medidas sobre la producción y el comercio de armas, municiones y material de guerra. En 1991 tanto Mitterrand como Kohl señalaban la necesidad de crear una Agencia Europea de Armamentos.

(58) Unos pasos se están dando para superar este hándicap con los procesos de fusiones nacionales e internacionales en Europa entre empresas dedicadas a defensa. Véase «Europa acelera su consolidación» en *Revista Española de Defensa*, suplemento del número 141, pp. 8-25. 1999.

una mayor intervención de Europa y los europeos, pero sin que eso cueste más dinero ni exija más impuestos. En este punto cabe señalar otra contradicción: si apostamos por una PESC, cómo se puede asumir el recorte de gastos aprobados en la Agenda 2000, precisamente en el apartado relativo a la PESC, o lo que es lo mismo, se quiere una autonomía en materia de defensa pero sin pagarla (Alemania ha reducido en 17.000 millones de marcos los gastos de defensa, a pesar de sus mayores compromisos como el que un general alemán comandara las fuerzas multinacionales en (Kosovo). Hay que recordar que según recientes trabajos el reducido papel de la defensa en Europa frente al peso económico y demográfico, incide en la pérdida de un mayor papel en las relaciones internacionales. A ello se une una nueva cuestión: cada vez más, como ha puesto de manifiesto el barómetro europeo de noviembre de 1998, los europeos tienen más confianza en sus instituciones nacionales que en las comunitarias y nos podemos preguntar si eso cambiaría con un refuerzo de la PESC. Indudablemente lo que parece cierto es que un mecanismo de coordinación de políticas exteriores no puede desarrollarse fácilmente. El aumento de los presupuestos en materia de defensa debe ser una realidad indiscutible, para pagar los gastos que originan la nueva política, pero también para la transformación y adaptación de los ejércitos de los Quince. Sus gastos son aún un 60% de los equivalentes a los gastos de Estados Unidos, pero con una eficacia inferior a un 20%.

8. Las relaciones con Estados Unidos siguen siendo un gran dilema, especialmente para valorar si Estados Unidos alienta o frena la IESD. Hay que recordar que en el propio Tratado de Amsterdam se dice que: «La Alianza Atlántica sigue siendo la base de la defensa colectiva». El 21 de noviembre de 1999 Javier Solana escribía (59): «El vínculo trasatlántico sigue siendo un elemento fundamental de cara al futuro. Se trata de demostrar a Estados Unidos que el reparto más equilibrado de la carga de la estabilidad y de la paz en Europa —un deseo que Estados Unidos ha expresado muy a menudo— es una realidad tangible que no hace más que reforzarse. El hecho de que los europeos se hagan cargo de su propio destino en absoluto impide el reconocimiento del papel fundamental que sigue desempeñando Estados Unidos en la defensa y en la seguridad de nuestro continente, ni la reafirmación de un destino común basado en los valores comunes que han asegurado su solidez

(59) En la Tercera Página de *Abc*.

desde su origen». ¿Es posible construir una identidad europea con la presencia de Estados Unidos? Es indudable que esas relaciones pasan por la OTAN, institución que ha sabido responder a los nuevos retos europeos con rapidez: en primer lugar, con las relaciones con Rusia; en segundo lugar, con el reto de la ampliación, tan necesaria y tan solicitada por algunos países, especialmente por los integrantes del Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia); en tercer lugar, con la apuesta de un nuevo concepto estratégico, aprobado en abril de 1999. Es indudable que en la situación actual hay una relación asimétrica entre la UEO, Unión Europea y la OTAN, que juega en favor de la Unión Europea cuando se trata de cuestiones políticas y en favor de la Alianza en lo que afecta al campo operacional y defensivo.

9. Por último, podemos preguntarnos si se puede elaborar una PESC en el marco de la nueva arquitectura de cooperación y seguridad europea, coexistiendo un amplio conjunto de instituciones y organizaciones que de una u otra manera tienen competencias en diferente nivel sobre la seguridad europea (60). Así podemos señalar las siguientes:

Tenemos ya una fuerza militar europea, el Eurocuerpo, propuesto por Mitterrand y Kohl el 16 de octubre de 1991, constituido oficialmente en mayo de 1992. El 1 de julio se creaba un Estado Mayor, con sede en Estrasburgo, reagrupando a unidades militares de España, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Alemania, integrado por 65.000 efectivos (desde el día 26 de noviembre de 1999 ocupa el máximo cargo el español Juan Ortuño, teniente general del Ejército español). En enero de 1993, se firma de un acuerdo entre el Estado Mayor y el comandante supremo aliado en Europa de la OTAN (Acuerdos Lansade-Naumann-Shalikashvili) para la cooperación en caso de crisis. Entre mayo y septiembre de 1993 el Eurocuerpo se integra en la UEO. El día 1 de octubre de 1995 el Eurocuerpo es operacional, creándose también la Célula de Planeamiento, encargada de realizar los estudios sobre el desarrollo militar de la institución; la Fuerza Marítima Europea (Euromarfor); el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO), con el fin de desarrollar una industria de defensa de dimensiones europeas y el Grupo del Mediterráneo de la UEO encargado de estudiar los potenciales conflictos en la frontera sur de Europa (61).

(60) BOZO, F.: «Organisations de sécurité et insécurité en Europe», en *Politique Etrangère* año 58, número 1, pp. 447-458. Primavera, 1993.

(61) MITROFANOFF, I.: «L'Eurocorps: mode d'emploi» en *Revue de Défense Nationale*, año 48, número 11, pp. 11. 25. noviembre 1992.

Existen cinco asambleas o parlamentos europeos con competencias, en diferente nivel, en materia de seguridad y defensa:

- Asamblea de la OTAN, desde noviembre de 1995 presidida por Javier Rupérez, con competencias políticas.
- Asamblea de la UEO, creada en 1955, especializada tras el acuerdo de 5 de junio de 1956 con la Asamblea del Consejo de Europa, para abordar los aspectos políticos, económicos y sociales de las cuestiones de defensa, excluyendo las cuestiones militares.
- Parlamento Europeo, con capacidad de control a la Comisión y con más poderes reforzados en Maastricht y Amsterdam. Desde 1993 la UEO debe informar a la Comisión de sus actividades y cooperar con el Parlamento, aunque se rechazó el proceso de institucionalización de relaciones propuesta por las Asamblea de la UEO en 1981. Los Informes Boirlanges-Martín de 17 de mayo de 1995 y Matutes de 25 de abril de 1995 hacen una crítica severa sobre la PESC, proponiendo medidas más intensas.
- Consejo de Europa, con objetivos políticos, pero en la que su Asamblea Parlamentaria ha dejado claro que no es competente en materia de Defensa Nacional. Sin embargo, la protección de los derechos humanos (Convención Europea de Derechos Humanos, 1950 y Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde 1959) y de los derechos de las minorías, son competencia y éstos son en la actualidad, como se ha visto en Kosovo, temas relevantes de cara a la seguridad europea.
- Asamblea Parlamentaria de la OSCE, cuya primera reunión tuvo lugar en julio de 1992 en Budapest, que ha ampliado sus competencias en materia de seguridad paneuropea.

A estas instituciones parlamentaria habría que unir las competencias de los 15 parlamentos nacionales en materia de PESC, a no ser una política comunitarizada.

Por último, tendríamos una institución peculiar pero importante al ser la única paneuropea, y en la que también se integra Estados Unidos: la OSCE. El 10 de julio de 1992 en la Cumbre de Helsinki se la definió como un acuerdo regional en virtud del capítulo VIII de la Carta de San Francisco, ello significa, por lo tanto, que *de iure* puede ser calificada como una organización regional de «seguridad colectiva». Existe una Secretaría Permanente desde febrero de 1991 en Praga; un Centro para la Prevención de Conflictos en Viena desde marzo de 1991; una Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos en Varsovia, desde julio de 1991; un Alto Comisario para las Minorías, además de otras instituciones,

además de las periódicas reuniones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y el Comité de Altos Funcionarios (62).

Tras la reciente Cumbre en Estambul se han adoptado acuerdos importantes: Tratado sobre Limitación de Armas Convencionales en Europa más una Carta de Seguridad Europea, firmada por los 54 Estados miembros. En la Cumbre de Budapest en 1992 y en Helsinki en 1993, como foro abierto a todos los Parlamentos y pueblos de Vancouver a Vladivostok, se decidió discutir sobre todos los asuntos de la «Gran Europa», creando una Comisión de Seguridad, además de un Foro Permanente de Seguridad, encargado de conocer los problemas político-militares, armonizar los esfuerzos de desarme y establecer un código de conducta en el continente.

En definitiva, la PESC es de cara al siglo XXI un gran reto para la Unión Europea y, sin duda, para todos los europeos. Su necesidad es indiscutible, su origen se remonta a la inédita posguerra y de forma progresiva, como es habitual en la construcción europea, se ha ido consolidando los acuerdos, ampliando los objetivos y asumida por un mayor número de Estados miembros. A pesar de los avances logrados tras el final de la guerra fría y la desaparición del bloque comunista, todavía quedan muchos obstáculos por superar, más aún en el contexto de un nuevo orden mundial sin definir claramente. Sin embargo, los retos son claros y los deseos de construir una Europa fuerte en el mundo son aún mayores, por ello debemos estar esperanzados de que pronto se superen, en beneficio de todos los pueblos de Europa y de la seguridad de sus ciudadanos.

(62) DECAUX, F: *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, PUF. Paris, 1992.

QUINTA SESIÓN

**LAS AGRESIONES AL MEDIO AMBIENTE
Y LA SEGURIDAD EUROPEA**

LAS AGRESIONES AL MEDIO AMBIENTE Y LA SEGURIDAD EUROPEA

Por JOSÉ SÁNCHEZ MÉNDEZ

En los momentos actuales nos encontramos ante una de las situaciones más difíciles tanto para las estrategias nacionales como las colectivas, identificar claramente los riesgos que amenazan a nuestra seguridad y elaborar los planes más adecuados para neutralizarlos. Hoy día la posibilidad de una agresión masiva en Europa es muy reducida, lo cual no quiere decir que los intereses europeos no puedan verse en peligro o amenazados por un conflicto a gran escala como consecuencia de la incapacidad de controlar conflictos próximos de carácter regional o local, tal como podría haber ocurrido en la primavera de 1999 con la crisis de Kosovo. Sin embargo, existen otros riesgos o amenazas que sin tener un carácter militar son a los que más frecuentemente vamos a tener que enfrentarnos con frecuencia e incluso diariamente, como son narcotráfico, terrorismo, migraciones ilegales o masivas, nacionalismos exacerbados y violentos, crimen organizado, crisis energéticas, pandemias, disminución de la natalidad, desigualdades sociales y agresión al medio ambiente. Este abanico de riesgos se caracteriza por el hecho de que pueden producirse, en muchos casos de forma impredecible y exponencial y también porque no se trata de fenómenos que puedan abordarse de manera aislada o individual. Por otro lado agrupando rasgos comunes que se observan en toda la gama de estas amenazas se aprecia la presencia de una interacción o sinergismo inesperado entre distintos elementos que el sentido común juzgaría como independientes entre si por ejemplo, enfermedades dege-

nerativas del cerebro y alimentación del ganado o empleo de aerosoles y debilitamiento de la capa de ozono.

Robert Kaplan escribía en 1994 que el medio ambiente será el asunto de mayor importancia para la seguridad nacional en el siglo XXI, pues el impacto político y estratégico de la deforestación y erosión de los suelos, el agotamiento de los recursos hídricos, la contaminación del aire y de las aguas, el probable aumento del nivel del mar por el calentamiento de la Tierra y la destrucción de la capa de ozono, junto al envejecimiento de la población y al crecimiento vertiginoso de la misma, serán el desafío fundamental a la política exterior, de defensa y seguridad pues provocarán conflictos armados y emigraciones en masa.

La amenaza al medio ambiente es un fenómeno que afecta a toda la humanidad y exige que se destinen a su protección y recuperación los mismos recursos y esfuerzos que hasta el momento actual se han invertido en el mantenimiento de la seguridad de una nación. La destrucción del medio ambiente es insidiosa, al causar un daño irreversible al clima, al aire, a la capa de ozono, los océanos, los ríos y fuentes subterráneas y finalmente los suelos, por lo que no sólo debemos prevenirla y neutralizarla sino también remediar los daños que a diario se producen en todo el mundo. Por otro lado, la contaminación ignora las fronteras nacionales, no distingue entre países pobres o ricos, ni respeta las ideologías políticas, es decir ninguna nación es inmune a esa forma de amenaza ya que puede afectar seriamente a su seguridad e incluso a su supervivencia.

En el año 1992 el Comité de Desafíos de la Sociedad Moderna de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aprobó un estudio sobre los riesgos medioambientales relacionados con la defensa, toda vez que habían sido considerados como una de las cuatro áreas prioritarias de cooperación entre la OTAN y las naciones de Europa Central y Oriental, definidas al establecerse el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. El estudio se titulaba: «Problemas medioambientales transfronterizos causados por instalaciones y actividades relacionadas con la defensa», abordando en su fase inicial la contaminación química y la contaminación radiactiva. La segunda fase versaría sobre cuatro temas, identificación y clasificación de componentes radiactivos y químicos utilizados en la defensa que afectan al medio ambiente (en particular los que afectan al océano Ártico); transporte de agentes contaminantes a través de ríos, deltas y estuarios; recogida de residuos radiactivos y mixtos en condiciones de seguridad y por último evaluación de los riesgos que plantean los

navíos de propulsión nuclear fuera de servicio y atracados en puerto y lo que representan el almacenamiento de residuos radiactivos en elementos flotantes.

Pero junto a los riesgos antes enumerados existen otros relacionados con el medio ambiente, que afectan igualmente a la seguridad entre los que están, el cambio climático y el recalentamiento de la Tierra, la desintegración de la capa de ozono, la desertización, los incendios forestales y la contaminación de las aguas.

Desintegración de la capa de ozono

Desde que en el año 1985 científicos norteamericanos detectaron un «agujero» en la capa de ozono sobre la Antártida, éste ha experimentado continuas variaciones y cuya tendencia a medio y largo plazo influirá notablemente en la salud humana y en la vida sobre la Tierra. Según los datos recogidos por los satélites de investigación de la atmósfera superior de la Administración Nacional para la Aeronáutica y el Espacio (NASA), se han encontrado evidencias que identificaban como agentes causantes del deterioro de la capa de ozono a los fluocarburos de cloro industriales, es decir que el daño producido se debe a la actividad humana.

Estos fluocarburos se encuentran en gases refrigerantes como el freón, y el halón y al afectar a la pérdida de la barrera protectora de ozono, facilita la acción de la radiación ultravioleta del Sol, causa principal del cáncer de la piel y las cataratas, cuyo índice se ha duplicado en los últimos años. De continuar la disminución de la capa de ozono se estima que antes del año 2050 más de 1.700 millones de seres humanos además de millones de animales tendrán serios daños oftalmológicos producidos por cataratas.

Es muy difícil predecir en muchos casos el impacto de nuevos productos químicos sobre el medio ambiente, pues cuando comenzaron a utilizarse los fluocarburos de cloro, nadie creyó que podrían perjudicar al medio ambiente. Más recientemente se ha podido comprobar que la radiación ultravioleta más corta, la UV-B, que es al mismo tiempo la más intensa, disminuye el crecimiento de las algas, principal alimento de unos pequeños insectos llamados jejenes, que a su vez son indispensables en la dieta de muchos peces, de acuerdo con las conclusiones de un estudio del Instituto Canadiense de Investigación Acuática, en Ontario.

Cambio climático y recalentamiento global

Durante el III Congreso de Periodismo Ambiental celebrado a finales de noviembre de 1999 en Madrid, en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, se informó que actualmente se estaba acelerando hasta 10.000 veces la desaparición de especies por encima del ritmo de desaparición natural, señalándose al cambio climático y al recalentamiento de la Tierra como dos de las mayores amenazas a la biodiversidad. Las intensas y continuadas investigaciones sobre el impacto de los fluocarburos de cloro han puesto de relieve que son también agentes importantes en el efecto invernadero, causante del recalentamiento del Planeta, junto a la acción del óxido de nitrógeno y el dióxido de carbono. Las concentraciones de estos gases en los últimos 30 años está produciendo un cambio de la temperatura de la Tierra, a lo que también ha contribuido la desaparición en los últimos 10 años de 16 millones de kilómetros cuadrados de selva tropical y de bosques, que son verdaderas esponjas absorbentes de estos gases. En la Conferencia de seguimiento de Ginebra de 1996 sobre temas relacionados con el cambio climático se puso de relieve el incumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, incumplimientos nuevamente denunciados en la Cumbre de Kioto de este año.

Hoy día existen evidencias y pruebas fehacientes que el calentamiento de la Tierra es desgraciadamente una realidad y que de no remediarse tendrá en el siglo XXI consecuencias catastróficas, siendo la más grave la subida del nivel medio del mar, como resultado del derretimiento de los casquetes polares y de los glaciares. Si durante el siglo pasado, el nivel medio del mar subió menos de 10 centímetros, para mediados del siglo XXI la subida podría estar entre uno y dos metros, caso de continuarse el ritmo de crecimiento del calentamiento terrestre. Este impacto del incremento del nivel medio del mar tendrá consecuencias trágicas, pues inundaría enormes extensiones de llanuras próximas a la costa, aumentando la salinidad de los acuíferos de agua potable próximos y de las desembocaduras de los ríos, así como dañando las edificaciones costeras. Todo ello llevaría el desalojo de decenas e incluso centenares de millones de personas, lo que ocasionaría una inmensa masa de refugiados difícil de cuantificar y controlar.

Pero además el calentamiento de la Tierra está produciendo ya alteraciones en corrientes marinas, como las ocurridas en el Pacífico Sur que producen los fenómenos meteorológicos *El Niño* y *La Niña* y otras que comienzan a afectar al cambio de la corriente del Golfo, tal como apuntan

las investigaciones realizadas por el Instituto de Investigaciones Polares Scott al estudiar el fenómeno del glaciar *Odden* y demostrando al indicar que se está debilitando la circulación de las bombas oceánicas. La cálida temperatura de la corriente del Golfo es uno de los grandes recursos naturales que regulan la temperatura de las aguas y tierras de Europa Occidental, por lo que un cambio profundo de la misma tendría consecuencias devastadoras para la biodiversidad de esta parte del continente europeo. Por otro lado cada año se denuncian la aparición de gigantescos icebergs, de varios kilómetros de longitud, en particular en el continente antártico, como resultado del calentamiento de la Tierra.

Vertidos químicos

La información facilitada por los países de la Europa Central y Oriental revelan datos estremecedores por la acción de los vertidos o desechos tóxicos sobre la superficie de estas naciones, pero que al afectar también al aire y a las aguas subterráneas y fluviales, adquieren el carácter de contaminación transnacional. El Instituto de Investigaciones de Defensa de Noruega, utilizando datos de los norteamericanos y británicos, ha podido comprobar que más de 40 barcos alemanes repletos de armas químicas fueron hundidos por los aliados tras la Segunda Guerra Mundial a 700 metros de profundidad en aguas muy próximas a la costa noruega, habiendo podido identificar 16 de aquéllos.

Entre las armas químicas vertidas estarían 12.000 toneladas de gas Tabun, terriblemente tóxico, todas en las cercanías de Arendal, mientras que 100.000 del conocido Gas Mostaza o Iperita fueron hundidas en el mar Báltico y en Skagerrak, junto con otros gases, tales como el Lewisite, Adamsite, Fosgeno, Clark 1 y Clark 2. En el mar Báltico los vertidos químicos fueron vertidos a menos de 120 metros de profundidad, y con el tiempo han quedado cubiertos de sedimentos, pero en muchos casos lo fueron cerca de bancos de pesca y se produjeron frecuentes contaminaciones entre los pescadores.

Según informes del doctor Murray Feshback, profesor de la Universidad de Georgetown y principal especialista en sistemas ambientales y de sanidad de la antigua Unión Soviética, los siguientes desastres continúan abiertos en este momento:

- Las armas químicas vertidas por los soviéticos al mar Báltico durante los años cincuenta y sesenta están corroyéndose y engendrando un desastre de consecuencias y magnitud desconocidas.

- A los mares de Barents, Kara y Blanco se han arrojado entre 11.000 y 17.000 contenedores de desechos radiactivos, líquidos y sólidos.
- El 50% de toda la tierra cultivable de Rusia está erosionada, inundada, se ha convertido en pantanos, no contiene humus o está contaminada con plaguicidas o herbicidas.
- Hay depósitos de desechos desde hace más de 40 años en Estonia. Con el tiempo se fue acumulando una pila de desechos de seis metros de espesor compuesta por: cuatro millones de toneladas de residuos de mineral de uranio libre; 1.000 toneladas de uranio sin procesar; 1.000 toneladas de radio, 5.000 de torio, 30.000 de fluoruro cálcico, 90.000 de equisto petrolífero y hasta 600.000 toneladas de sulfato de calcio.
- Las peligrosas toxinas se están arrojando sin control en los mares adyacentes a Rusia. El mar Negro es un mar moribundo, ha pasado de ser uno con las mejores aguas del mundo a convertirse en un retrete. Los 160 millones de habitantes que viven en su cuenca han arrojado sin control algunas toneladas de aceite, DDT, fósforo, mercurio, nitrógeno inorgánico, etc. Esto ha producido muerte masiva de peces y continuos brotes de cólera, además de que las aguas fecales de los millones de habitantes de Estambul son arrojadas al mar de Mármara. A su vez los ríos Danubio, Dniéper y Dniéster vierten toneladas de aguas contaminadas a lo que antaño era un criadero de alta productividad. Los millares de toneladas de aceite, cobre, cromo, fósforo, mercurio, nitrógeno y plomo, arrojadas solamente por el Danubio, han hecho que una décima del mar Negro carezca de oxígeno, porcentaje que crece sin control cada día.
- El cuarto mayor mar interior del mundo, el Aral, está muerto, convertido en un almacén tóxico. Hace años y con el fin de obtener divisas fuertes, el Gobierno soviético decidió irrigar grandes extensiones con el agua de los ríos que afluían al Aral para cultivar algodón. Al perder la inyección de agua dulce comenzó a desecarse y con ello se inició un cambio climático en la región. La pérdida de vapor de agua, al reducirse la superficie de dicho mar, impedía contrarrestar la acción de los vientos secos de Norte, con lo que los veranos era cada vez más calientes y largos, así como los inviernos, también más fríos y sin nieve. La ausencia de precipitaciones aumentó la salinidad del agua, lo que obligó a incrementar el empleo de fertilizantes más densos, con lo que el agua empezó a envenenarse. Hoy el 66% de la población del mar de Aral presenta cáncer del sistema digestivo, fiebre tifoidea y/o hepatitis, la mortalidad infantil es del 111 por 1.000 y las mujeres no pueden amamantar a sus hijos porque todas, sin excepción, tienen plaguicidas químicos en la leche materna.

Una gran parte de la Europa del Este tiene contaminado el suelo por combustibles y lubricantes, hasta el punto que en algunos emplazamientos abandonados por las tropas rusas era tal la cantidad de combustible derramado que los civiles lo recuperaban para la calefacción.

Otra de las graves contaminaciones procede de arrojar al mar uno de los productos químicos de uso más frecuente en instalaciones eléctricas y de transformación, el bifenil policlorinado, PCB, y que al ser inhibidor del fuego tiene muchas aplicaciones militares. Hasta ahora el 1% del total de la producción mundial de 1,5 millones de toneladas acabó en el mar, y la mayor parte en las aguas marinas europeas.

Los metales pesados se localizan en los campos y polígonos de tiro, de maniobras y en los talleres metalúrgicos, plomo, mercurio y cadmio se encuentran entre los metales pesados de desecho en las actividades relacionadas con la defensa. Otros productos tóxicos que afectan a la contaminación nacional y transfronteriza en Europa son los insecticidas, el fósforo rojo y blanco y los agentes de guerra química.

El británico Miles Clark navegó desde el mar Blanco hasta el mar Negro en 1992, con una embarcación de madera, a través de 4.600 kilómetros de canales, lagos y ríos, que reciben agua del Volga y constituye una vía natural de comunicación de la Rusia Occidental. Clark escribió que hace 60 años una gota de lluvia que caía en la fuente del río llegaba al mar Caspio en 50 días, hoy debido a las enormes presas construidas necesita 18 meses. Al no producirse acción de lavado, la acción de los vertidos tóxicos y metales pesados se acumulan en los fondos de los ríos, lagos y embalses.

Contaminación radioactiva

Este tipo de contaminación tiene orígenes tanto civiles como militares, generada por la lluvia radiactiva procedente de experimentos con armas nucleares, de buques de propulsión nuclear y de centrales del mismo tipo productoras de energía eléctrica. El estudio piloto de la OTAN, reseñado al principio, incluía las plantas de reprocesamiento de combustible nuclear y citaba otras fuentes de contaminación menos importantes, como las naves espaciales o los faros de energía nuclear y las fugas de radiactividad procedentes de vertidos o de material nuclear almacenado.

El ser humano puede estar expuesto a radiaciones externas, de carácter cutáneo, o internas, producidas por la ingesta de alimentos contaminados

o la inhalación de contaminantes existentes en la atmósfera. La vida media de los distintos elementos radioactivos varía desde fracciones de segundos hasta millones de años, mereciendo citarse entre los más nocivos para el hombre, la fauna y la flora, el estroncio-90, el cesium-137 y el plutonio-139. La vida de los dos primeros es de unos 30 años, mientras que la del plutonio supera los 24.000 años. De todas formas los efectos biológicos de los contaminantes radiactivos también están en relación con la cantidad ingesta por los organismos vivos y el tiempo de permanencia en sus tejidos.

El mencionado estudio analizaba todas las regiones geográficas que habían sido afectadas por la lluvia radiactiva producida por más de 500 explosiones nucleares en la atmósfera realizadas por China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India, Pakistán y Rusia cuya contaminación total es la mayor que haya sido producida por el hombre. Entre 1949 y 1962 la Unión Soviética realizó en su región norte, en concreto en el área de pruebas de Novaya Zemlya más de 80 pruebas nucleares superficiales que produjeron grandes emisiones de curios, destacando una de 58 megatones que desprendió una contaminación radiactiva superior a las de todas las pruebas realizadas en todo el mundo hasta 1961. Desde entonces la expectativa de vida de los habitantes de la parte norte de Rusia disminuyó a 45-50 años, que era la vida media de la Europa Occidental hace un siglo.

Pero existen otras fuentes que contribuyen a incrementar la contaminación radiactiva en las aguas marítimas rusas en Europa, en concreto en los mares de Barents y Kara, debido a vertidos líquidos radiactivos, sustancias contaminantes transportadas por los ríos y las plantas de reprocesamiento. Hasta el año 1991 Rusia vertía en esos mares árticos el material radiactivo de desecho producido por los sistemas de enfriamiento de los reactores, incluidos los submarinos, y por las labores de limpieza de los barcos. Esta radiactividad producida por el tritio y otros elementos nucleares que se habían disuelto por corrosión de partes del reactor no fue de gran intensidad aunque si fue continua. La contaminación ocasionada por vertidos en los ríos tampoco ha sido muy elevada, aunque la gran cantidad de material radiactivo que se almacena en las proximidades de las centrales de reprocesamiento de Mayak, Tomksy y Zheleznogorsk. Mayak es una fuente potencial de gran contaminación radiactiva de los mares árticos.

Pero también plantas de reprocesamiento de la Europa Occidental, como la británica de Sellafield y la francesa de La Hague contribuyeron a la con-

taminación radiactiva del Ártico al ser arrastrados los vertidos por la corriente del Golfo. Se estima que el 20% de los elementos nucleares solubles en el agua por las instalaciones de Sellafield, alcanzaron el mar de Barents.

Hay además otras fuentes potenciales de contaminación radiactiva de los mares árticos, como son, la basura radiactiva almacenada en barcos o próxima a la costa, los vertidos de residuos sólidos radiactivos y por último los buques nucleares, principalmente los submarinos.

Desde comienzos de los años sesenta la Flota de guerra de la antigua Unión Soviética ha utilizado barcos de propulsión nuclear, habiendo construido alrededor de 170 submarinos, de ellos unos 60 están aún en servicio. Cada submarino está propulsado por dos reactores y con unas cargas de combustible individuales que oscilan entre las 160 y las 280. Normalmente cada uno de estos submarinos es repostado cada siete años y en la actualidad la Flota del Norte rusa debe tener unas 20.000 cargas nucleares almacenadas en tierra y a bordo de buques, en espera de ser enviadas a las centrales de reprocesamiento antes citadas, ya que los problemas y dificultades financieras vienen retrasando tales envíos. Un centenar largo de los submarinos están fuera de servicio a la espera de ser desmantelados, de los cuales más de la mitad mantienen aún en los reactores el combustible nuclear usado, pero al ritmo actual de desmantelamiento esta cifra continuará incrementándose, lo cual constituye una grave amenaza al medio ambiente.

Por otra parte, se han venido arrojando en aguas próximas a Nueva Zembla y del mar de Kara grandes cantidades de residuos radiactivos sólidos, admitiendo las autoridades rusas que entre éstos estaban unos 20 reactores, algunos de ellos con combustible nuclear. Según dos informes, uno realizado entre los años 1992 y 1994 por un equipo ruso-noruego y otro posterior, por otro grupo ruso-británico, los niveles de radiactividad detectados no fueron muy elevados, pero concluían que la situación era muy grave, puesto que las tecnologías y presupuestos económicos necesarios exceden a las capacidades de Rusia por sí sola, por lo que debía arbitrase una solución compartida con la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

El Informe OTAN incluía también los accidentes de los submarinos nucleares, puesto que hasta el día de hoy Estados Unidos ha perdido dos y Rusia cuatro, uno de estos el *Komsomolets*, hundido en 1989, están en el fondo del mar de Noruega a 1.655 metros de profundidad, manteniendo aún el casco relativamente intacto y según informes del Instituto Kurcha-

to de Moscú, por el momento los riesgos para el medio ambiente no son significativos. Ha habido algún incendio en submarinos nucleares, el más serio afectó a uno fuera de servicio en la península de Kola que produjo una cierta contaminación radiactiva en las zonas próximas.

Pero sería el accidente de la central nuclear de Chernóbil el más grave de todos los conocidos, pues si bien ha habido en Occidente algunas pequeñas fugas en centrales de este tipo de energía como en Estados Unidos, Gran Bretaña y más recientemente Japón, éstos no tuvieron consecuencias tan trágicas. Chernóbil ardió fuera de control durante cinco días y emitió 50 millones de curios de radionucléicos a la atmósfera y solamente el 26 de abril de 1986 la radiación emitida fue casi 200 veces la producida por la suma de las dos bombas sobre Hiroshima y Nagasaki. A pesar de los casi 14 años transcurridos las secuelas de este accidente aún permanecen en la población y en el territorio de Bielorrusia, Ucrania y la Rusia Occidental. La región próxima a Chernóbil tenía una población de dos millones de habitantes y la tierra era la más fértil de toda Bielorrusia. Hoy continúa contaminada y prácticamente improductiva, teniendo que dedicar esta república el 15% de su producto nacional bruto para paliar los daños producidos. Científicos y autoridades británicas afirman que el aumento de cánceres producidos en parte de la población de las Híbridas Exteriores, próximas a Escocia, se debe a la ingestión de alimentos cultivados por estas personas que fueron contaminados por la lluvia radiactiva de Chernóbil a su paso por dicha región, una semana después de producirse la catástrofe. En ese momento coincidió que estaba lloviendo sobre las islas, lo que aumentó las probabilidades de contaminación del suelo. Años antes hubo otro accidente nuclear similar en Cheliabinsk, del cual la entonces Unión Soviética no facilitó información alguna, la cual se ha sabido posteriormente que desprendió una cantidad de 1.200 millones de curios, es decir 25 veces la emitida en Chernóbil.

Desertización

A finales de noviembre de 1999 se celebró en la ciudad brasileña de Recife la sesión anual de la Convención de las Naciones Unidas contra la desertización, que congregó a representantes de 139 países y que en el documento final hecho público advierte que un 45% de la superficie terrestre es desértica, o lo que es lo mismo una superficie equivalente a cinco veces la europea es inadecuada para la agricultura por falta de tierra fértil, de humedad y por la erosión del suelo. El Documento advierte que la desertización avanza seis millones de hectáreas cada año, lo que obliga a emigrar a

millones de personas y produce 6,3 billones de pesetas anuales. Esta degradación afecta a la biodiversidad, al patrimonio genético, a la salud, a la calidad de vida de todas las naciones y no solamente a las más pobres, por lo que se ha convertido en un serio problema económico y social e igualmente de seguridad nacional. La desertización, como se denomina al avance del desierto, está vinculada a la actividad del hombre y es producida por la salinización de la tierra por sobreexplotación de las aguas subterráneas e irrigación inadecuada, uso intensivo y sin control de la agricultura y los incendios forestales, como causas más importantes.

Dentro de Europa los países más afectados son los de la cuenca mediterránea, ya que está muy condicionada por las circunstancias meteorológicas, en particular en lo que a los incendios forestales se refiere. Los veranos prolongados, la ausencia de precipitaciones y elevadas temperaturas son factores naturales que los favorecen y para su iniciación sólo necesitan una pequeña fuente de calor, producida en mas de un 90% por la acción humana y el resto por tormentas secas. Cuando vientos muy característicos soplan con fuerza, como por ejemplo la «tramontana» en Italia y en la región catalana, el «mistral» en el Ródano, el «poniente» en Valencia y el «levante» en el estrecho de Gibraltar, la humedad relativa del aire desciende por debajo del 30%, lo que contribuye a extender con velocidades insospechadas las llamas de un incendio forestal.

En lo que se refiere a los cinco países mediterráneos de la Unión Europea, es decir, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal, las bases de datos nacionales están integrados en una base descentralizada. En este sentido la información disponible en la Comisión Europea correspondientes a 1998, cuadro 1.

Cuadro 1.- Desertización en los cinco países mediterráneo de la Unión Europea.

Países	Número de incendios	Superficie arbolada (ha)	Superficie total (ha)	Índice de gravedad (porcentaje superficie forestal afectada)	Datos hasta
España	21.970	42.384	127.340	0-47	Todo el año
Francia	10.147	s.d.	22.030	0-73	15-X-98
Grecia	8.748	79.290	95.571	1-66	31-X-98
Italia	10.155	62.909	140.432	1-74	31-VIII-98
Portugal	35.102	45.188	109.767	3-68	31-X-98

Además de la heterogeneidad de los medios humanos terrestres de estos países en la lucha contra los incendios forestales (se estiman en unas 100.000 personas el contingente anual empleado), cada verano operan 50 aviones anfibios, 93 aviones con base en tierra y 215 helicópteros de diferentes capacidades. Según una encuesta reciente de la Unión Europea las inversiones anuales que se dedican a la lucha contra el fuego forestal son 400 millones de dólares en prevención y cerca de 700 en extinción. El desequilibrio en favor de la extinción se explica por la eficacia, al menos aparente, de los servicios de lucha, ya que el 43% de los incendios es menor de una hectárea y, por otra, la insuficiencia evidente de la prevención, dada la tendencia creciente en el número de fuegos, y los enormes daños que provocan los grandes incendios, favorecidos por la continuidad de las acumulaciones de combustibles en las áreas forestales.

Los incendios forestales además de destruir superficie arbolada o de matorral, rompen el equilibrio biológico al destruir tanto la flora como la fauna, erosiona el suelo al carecer de superficie vegetal que retenga el agua de lluvia, reduce la humedad ambiental y cesa como zona de formación y atracción de la nubosidad, necesitándose entre 30 a 50 años para recuperar (y no al 100%) las condiciones ambientales existentes con anterioridad al incendio. Un ejemplo ilustrativo lo tenemos en España, donde desde el año 1975 se han destruido por los incendios forestales una superficie de más de 41.000 kilómetros cuadrados, es decir superior a Extremadura, y de los cuales unos 20.000 lo fueron de superficie arbolada, que equivale a la superficie de la provincia de Badajoz, la más grande de todas las provincias españolas.

Empleo y derechos sobre el agua potable

Cuando un río divide a dos naciones, normalmente la propiedad de cada una cubre hasta el punto medio del cauce del mismo y cuando su longitud es compartida, el país cabecero de la cuenca debe garantizar un caudal proporcionado de agua potable y limpia. En todo el mundo existe una lucha continua por los derechos y usos del agua limpia, pues los recursos hídricos y su control crean una extraordinaria fuente de conflictos. Por ejemplo de los 214 ríos principales del Planeta, 55 de ellos son compartidos por tan sólo dos naciones, mientras que 59 lo son por entre 3 a 12 países.

Ejemplo del intento de control sobre los caudales de agua dulce está la política de Turquía sobre los ríos Tigris y Eufrates que fluyen por Siria e

Irak. Las 13 presas hidráulicas propuestas por Turquía reducirían el caudal de agua en un 50% para Siria y en un 66 para Irak, y este último además ha visto reducido por Siria un 50% del agua que debía recibir del Eufrates. Por ello la desviación y apropiación de las aguas fluviales son precedentes peligrosos que podrían conducir a conflictos armados entre las partes afectadas.

A su vez, la contaminación de las aguas por vertidos tóxicos y radiactivos causan grave daño a la fauna de los ríos y a sus riberas y la pérdida de la posibilidad de utilizarlo como vía fluvial de comunicación o con fines industriales son problemas que afectan a la economía nacional y por consiguiente a la seguridad. Este tipo de contaminación como es el triángulo negro, un área sumamente contaminada entre la frontera alemana, checa y polaca, traspasa las fronteras nacionales. El uso del agua también vincula al uso de la tierra, por lo que las naciones que no disponen de buenos controles ambientales han de hacer frente a problemas aún más serios debido a las sustancias tóxicas que se introducen en la tierra o a la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos, tal como ha ocurrido en España con el conocido Acuífero 23. Esta sobreexplotación produce pérdida de la potabilización y aparición de la salinidad de las aguas.

Esta rápida presentación sobre la agresión al medio ambiente y su conexión con la seguridad, en particular europea, sólo ha pretendido llamar la atención sobre un riesgo o amenaza de implicaciones transfronterizas. Nada mejor que las palabras de Paul H. Nitze para concluir:

«Pocos desafíos ilustran la interdependencia global más claramente que el medio ambiente. Tradicionalmente este área no es considerada como un problema de seguridad nacional. Sin embargo, estas cuestiones son, no obstante, un asunto internacional tanto en causa como en solución. El recalentamiento global tendrá probablemente efectos drásticos en la agricultura, la erosión de las costas y de los suelos, el abastecimiento de agua y el hábitat del hombre y los animales. El agotamiento del ozono aumenta los riesgos para la salud y amenaza con efectos impredecibles sobre la vida de las plantas y los animales. La reducción de las especies pone en peligro la diversidad genética, así como los beneficios biológicos, económicos y para la salud humana facilitados por la diversidad. Y finalmente, el crecimiento incontrolado de la población en unas regiones y el envejecimiento en otras por disminución de aquélla, son origen de muchos de estos factores, que desgraciadamente continúan acelerándose.»

SEXTA SESIÓN

EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (REVISADO EN AMSTERDAM): BASES PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN LOS ALBORES DEL NUEVO SIGLO

EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (REVISADO EN AMSTERDAM): BASES PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN LOS ALBORES DEL NUEVO SIGLO (63)

Por LUIS MARTÍNEZ SANSERONI

Introducción

El Tratado de Amsterdam es una etapa, importante sí, pero una etapa más, en el proceso de construcción europea como afirmara R. Schuman en 1950:

«Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho.»

Y ello es así, también en nuestro tema en concreto, porque el Tratado no es el principio de la política de defensa en Europa, ni será el final del proceso de su construcción. Haremos una reflexión introductoria posteriormente. Respecto del futuro, el artículo 48 de aquél prevee la posibilidad de revisar los «Tratados sobre los que se funda la Unión». Recientemente,

(63) El presente texto corresponde a la ponencia aportada por el autor a las *X Jornadas UCM-CESEDEN*, que sobre el tema tuvo lugar en la ciudad de Tordesillas los días 9, 10 y 11 de diciembre de 1999. Su carácter de ponencia explica su contenido y su reducida referencia en notas y bibliografía, presuponiéndose del lector el fácil acceso a los documentos citados en la misma.

el Consejo Europeo de Colonia del pasado junio ha manifestación su intención de llevar a cabo la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) para el próximo año y aunque no está previsto abordar aspectos de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), se debaten en la actualidad algunos puntos de ésta que podrían requerir su inclusión en dicha CIG.

Es éste pues un momento del proceso y como tal debemos abordarlo con la suficiente perspectiva histórica. Pero además esta perspectiva no puede, por otra parte, precisamente por la materia de que se trata, la política de defensa, estrechamente unida a la política (exterior) y de seguridad de los Estados, dejar de abordarse desde una dimensión relativa. La seguridad de Europa, la seguridad de los Estados europeos no ha sido ni es una cuestión que sólo ocupe y preocupe a los europeos.

El siglo XIX, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, fue un siglo europeo. Incluso podemos afirmar que lo fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, 1945, es la época del llamado Derecho Internacional clásico en el que Europa, una Europa que incluía a Rusia y el concepto de «Estado civilizado» en su seno elaborado, serán el punto de referencia

Como ha señalado Buzán y recoge Barbé:

«Una de las grandes consecuencias de las dos guerras mundiales fue el final de la convergencia entre el complejo de seguridad europeo y el sistema global de seguridad» (Barbé, p. 66).

En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial, Europa, deja de «mandar» para convertirse en «objeto» de la seguridad internacional, seguridad internacional en la que ya no es el centro; las nuevas superpotencias pasan a ser las protagonistas.

El fin de la guerra fría sin embargo, iniciado en los años ochenta, y culminado formalmente entre otros textos con el Tratado sobre el Arreglo Definitivo de la Cuestión Alemana, adoptado en Moscú el 12 de septiembre de 1990, pondrá fin a esa situación que habría de perdurar durante prácticamente 45 años. Y sin embargo, nuestra época nos muestra un contexto muy distinto al que existió previamente al año 1945.

Europa con el fin de la guerra fría, ya no será «objeto» de la seguridad internacional, pero tampoco es ya el «centro» de la seguridad internacional. Están las potencias nucleares, especialmente Estados Unidos y Rusia.

El mundo, a finales de este siglo, nada tiene que ver con el del año 1945, tampoco desde el punto de vista militar.

En efecto, el desarrollo tecnológico y científico, especialmente, el descubrimiento y utilización pacífica, o en caso extremo militar, de la energía nuclear, han modificado sustancialmente el escenario internacional. En el marco de la seguridad, la sofisticación de las doctrinas y reflexiones elaboradas, preferentemente por Estados Unidos, (algunas aprobadas y recogidas en tratados internacionales, SALT I), para ubicarlas en un concepto congruente y operativo de la defensa, es verdaderamente notable.

El concepto de territorio como elemento físico y constitutivo del Estado, sujeto del Derecho Internacional, ya no tiene a mi juicio, las mismas dimensiones de esencialidad que en el siglo XIX. Aunque sigue siendo elemento constitutivo y necesario de esa estatalidad internacional, a su lado, el desarrollo económico y los derechos humanos han irrumpido de forma irreversible en el Derecho y en las relaciones internacionales. Numerosos textos internacionales ponen de relieve la relación entre paz y seguridad y los derechos humanos; entre la paz y desarrollo. Sobre este último punto volveremos al final.

Antecedentes próximos

En la Cumbre de Copenhague de diciembre de 1973 y en el Documento sobre la Identidad Europea en él adoptado, los jefes de Estado o de Gobierno se señalaba ya que:

«Los Nueve, cuyo objetivo esencial es el mantenimiento de la paz, no llegarán nunca a asegurarla si descuidan su propia seguridad» estimando que «en virtud de su relativa vulnerabilidad Europa debe, si desea preservar su independencia, respetar sus compromisos y velar, gracias a su esfuerzo, por disponer de una defensa adecuada» (Documento 1, punto 8).

El Informe de 1975, encargado al primer ministro belga Leo Tindemans, por los jefes de Estado o de Gobierno en la Cumbre de París del año anterior, con el objeto de tener una visión general de la Unión Europea, señalaba, habiéndose convertido en cita obligada que:

«La Unión Europea permanecerá incompleta en tanto no tenga una política de defensa común» (Informe II, C3).

Ello no obstante, la realidad discurriría por terrenos más modestos y así, en el Informe de Londres sobre cooperación política europea de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de las Comunidades Europeas, examinando y valorando la cooperación política iniciada de hecho por los Estados miembros, estimarán la conveniencia de:

«Mantener la postura flexible y pragmática que ha hecho posible la discusión en el marco de la cooperación política de ciertos problemas importantes de política exterior sobre los aspectos políticos de la seguridad.»

Los jefes de Estado y de Gobierno de las Comunidades en la «Declaración solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart», de junio de 1983, situándose en esta perspectiva limitada, señalarán que la intensificación de la cooperación política europea debe asegurarse mediante:

«La coordinación de las posturas de los Estados miembros sobre aspectos políticos y económicos de la seguridad» (anexo a la Declaración 3.2).

El Acta Única Europea, en vigor desde el 1 de enero de 1987, en su Título III (artículo 30), hoy derogado, se señalaba que «Las altas partes contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad» (artículo 30.6.a), añadiendo asimismo estar decididas a «preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad», actuando a tal fin, «tanto en el plano nacional como en el marco de las instituciones y órganos competentes (artículo 30.6.b). Finalmente se salvaba en este Título III la cooperación que en el área de la seguridad existía entre determinados Estados en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (artículo 30.6.c).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 (Maastricht), de 7 de febrero de 1992 y en vigor desde 1 de noviembre de 1993, revisado por el de Amsterdam de 2 de diciembre de 1997, en vigor desde 1 de mayo de 1999, suponen un paso importante en el proceso de establecimiento de unos criterios y procedimientos en el ámbito de la política de defensa en Europa.

¿Pero por qué en 1992 y no antes, podríamos preguntarnos? La respuesta no está a mi juicio sino en ese contexto al que aludía anteriormente. El contexto histórico es el determinante.

En los seis años que separan la entrada en vigor del Acta Única y Maastricht o en los Doce que separan aquélla de Amsterdam, se produce

la desaparición de la bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética y de la propia Unión Soviética (diciembre del año 1992, Acuerdo de Minsk y Declaración de Almá Atá) y Europa queda en una situación, como señalaba más arriba, muy distinta a la que tuvo que ocupar desde 1945.

Pero, no es sólo Europa la que queda afectada por la desaparición de la guerra fría, los especialistas en las relaciones internacionales lo saben muy bien.

En efecto, la propia OTAN, no podía ignorar ese hecho, máxime cuando su razón de ser estaba en la defensa ante una agresión de la Unión Soviética.

Y otra Organización estrictamente europea, en el ámbito de la defensa colectiva, la UEO (64) tampoco podía desconocerla. Es más esta última organización defensiva, fue la primera en reaccionar ante la evolución de los acontecimientos entre Estados Unidos y la todavía existente Unión Soviética.

A partir del año 1984 en Roma y de 1987 en La Haya se produce lo que se ha denominado la reactivación de la UEO. En efecto, los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de la UEO, adoptarán en Roma una Declaración por la que deciden, «celebrar debates en profundidad y tratar de armonizar sus puntos de vista sobre las condiciones específicas de la seguridad de Europa», procediendo a su reforma institucional. Tres años más tarde, se adopta por aquellos ministros en La Haya, el día 27 de octubre de 1987, la Plataforma sobre los Intereses Europeos en Materia de Seguridad.

En La Haya, los ministros señalan, en palabras que recuerdan las de Leo Tindemans que Europa:

«Seguirá estando incompleta mientras no se haga extensiva a los campos de seguridad y de la defensa»; que «la reactivación de la UEO supondrá una importante contribución al proceso más amplio

(64) Tras el Pacto de Dunkerque del día 4 de marzo de 1947 de alianza y asistencia mutua, entre Francia y Gran Bretaña, el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, concluido entre los mencionados Estados y los del Benelux, sería enmendado por los Protocolos de París de 23 de octubre de 1954, constituyéndose la UEO. En dicha revisión se modifica el preámbulo del Tratado inicial de 1948 para sustituir el objetivo de «adoptar las medidas que sean necesarias en caso de que Alemania reanude una política de agresión», por el de «adoptar las medidas necesarias con el fin de promover la unidad y fomentar la integración progresiva de Europa».

de la unificación europea», y que, al mismo tiempo, se proponen «desarrollar una identidad europea en materia defensiva que sea más coherente y dote de mayor eficacia práctica a los compromisos de solidaridad que suscribimos en la Tratado de Bruselas modificado y en el Tratado del Atlántico Norte.»

Estamos en este momento en el origen de la hoy conocida como Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

El propio texto de la Plataforma de La Haya nos da pistas de la razón de ser de esta nueva definición de la UEO:

«La reciente evolución de las relaciones Este-Oeste, en particular en materia de control de armamentos y de desarme, así como otros acontecimientos ocurridos, por ejemplo en el campo de la tecnología, podrían tener importantes repercusiones para la seguridad europea» (Documento 1, punto 2) (65).

Esos acontecimientos son, la Cumbre de Reikiavik entre Reagan y Gorbachov, la firma del Tratado INF sobre misiles nucleares de alcance intermedio (66), Tratado que apaciguará toda la polémica de los misiles soviéticos SS-20 y los euromisiles de aquellos años, así como la presentación por el presidente Reagan de la Iniciativa de Defensa Estratégica. Estos hechos habrían de poner de relieve una percepción de la seguridad por parte de los Estados europeos en su conjunto, no necesariamente convergente con la de Estados Unidos.

Los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN no podrán tampoco ignorar esta nueva situación creada tras la superación de la guerra fría y adoptarán un nuevo concepto estratégico para la Alianza, en la reunión en Consejo de esta Organización en Roma (noviembre de 1991), ya apuntado en la de Londres (julio de 1990) y la de Copenhague (julio de 1991).

Esta nueva situación internacional junto con los conflictos en presencia que se irán sucediendo con posterioridad: guerra Irán, Irak, invasión de Kuwait, los sucesivos acontecimientos en la antigua Yugoslavia especialmente, incluido el más reciente de Kosovo, conformarán ya más en parti-

(65) TORRES UGENA, N.: *Textos normativos de Derecho Internacional Público*, 6.^a edición. Civitas. 1998.

(66) GALVIN, J. G.: «El Tratado sobre los INF no reducirá las responsabilidades defensivas» *Revista de la OTAN* número 1, edición española. 1988. Problemas de seguridad europea y despliegue de sistemas de alcance medio. Instituto de Cuestiones Internacionales. Madrid, 1984 y las contribuciones allí recogidas.

cular el contexto específico en el que surge el Título V del TUE, modificado por el de Amsterdam y conforma hoy la normativa sobre la política de defensa en Europa.

La PESC

Los textos a considerar son el Título V del Tratado de Maastricht, modificado por el de Amsterdam (artículos 11 a 28), el Protocolo I, sobre el artículo 17 de aquél y seis Declaraciones: la número 2: «Declaración sobre la intensificación de la cooperación entre la Unión Europea y la UEO»; la número 3: «Declaración relativa a la UEO»; la número 4: «Declaración sobre los artículos (J.14) 24 y (K 10) 38 del TUE»; la número 5: «Declaración sobre el artículo (J.15) 25 del TUE» y la número 6: «Declaración sobre el establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida».

La acción de la Unión

El TUE señala (en su artículo 11) que la Unión definirá y realizará una PESC, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad cuyos objetivos serán los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas (referencia a la integridad y a la Carta de Naciones Unidas, incorporada en el Tratado de Amsterdam).
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores (adición asimismo esta última del Tratado de Amsterdam).
- El fortalecimiento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Objetivos, los dos primeros, que podríamos considerarlos respecto de los Estados miembros y de la propia Unión, frente a los otros tres que tienen una marcada incidencia externa y que conllevan una dimensión muy relevante respecto de la política exterior y de seguridad de la Unión.

Estos objetivos deberán llevarse a cabo mediante las siguientes medios recogidos en el artículo 12, a saber:

- La definición de los principios y de las orientaciones generales de la PESC.
- La determinación de estrategias comunes.
- La adopción de acciones comunes.
- La adopción de posiciones comunes.
- El fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

Es al Consejo Europeo a quien corresponde definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa, (artículos 13.1), así como determinar, aunque, en este caso a recomendación del Consejo de Ministros, las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan «importantes intereses en común» (artículo 13.2). Estas estrategias comunes habrán de definir: sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros (artículo 13.2).

Es por su parte al Consejo de Ministros a quien corresponde tomar las decisiones necesarias para «definir» y «ejecutar» la PESC, basándose en las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo (artículo 13.3) así como aplicar las estrategias comunes adoptadas por el Consejo Europeo y que aquél había recomendado, en particular adoptando: acciones y posiciones comunes (artículo 13.3).

Una interpretación razonable del conjunto del Título permite afirmar asimismo que el Consejo puede adoptar decisiones dentro de la PESC pero que no se limiten a la ejecución de estrategias comunes. (Probablemente el último guión del artículo 12). Lo veremos al abordar el sistema de votación.

A pesar del protagonismo del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, cualquier Estado miembro, o la Comisión podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo (artículo 22.1).

Respecto de las acciones comunes, se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Acciones comunes que fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y en caso necesario, su duración (artículo 14.1).

Su carácter vinculante no está precisado en todos sus términos por cuanto que si bien se señala que serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción (artículo 14.3), no resulta muy claro en qué términos lo son por cuanto que, a sensu contrario, cuando no constituyan una mera transposición al ámbito nacional de las decisiones del Consejo que las contengan, se señala, se proporcionará información a los Estados, en un plazo que permita, en caso necesario, una concertación previa en el seno del Consejo y ello cuando exista cualquier plan para adoptar una posición nacional o emprender una acción nacional en aplicación de un acción común (artículo 14.5). Esta redacción parece ponernos en presencia de una cierta libertad de los Estados (que recuerda parcialmente a las directivas en el marco del pilar comunitario).

Se contempla asimismo la actuación a seguir, ante un cambio de las circunstancias con incidencia en asuntos objeto de acción común, que exigirá una revisión por parte del Consejo y nuevas decisiones (artículo 14.2); los supuestos de imperiosa necesidad derivada de la evolución de la situación y a falta de una decisión del Consejo (artículo 14.6), así como las dificultades importantes que pueda tener un Estado para aplicar una acción común, en la que solicitará al Consejo delibere y adopte soluciones adecuadas, conformes con los objetivos de la acción (artículo 14.7).

Para garantizar la ejecución de una acción común, el Consejo podrá pedir a la Comisión que le presente cualquier propuesta adecuada relativa a la PESC (artículo 14.4).

El Consejo adoptará posiciones comunes que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes (artículo 15).

Votaciones

Núcleo relevante de la PESC es el mecanismo de adopción de decisiones. El principio de partida es el de la unanimidad y así se señala en el artículo 23 que el Consejo adoptará por unanimidad las decisiones que se rijan por el presente Título, sin que lo impidan la abstenciones de los miembros presentes o representados. Estas abstenciones sin embargo, tienen unos límites.

En efecto, si un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal, en cuyo caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que sea vinculante para la Unión; en ese caso ese Estado se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción adoptada por la Unión. Es lo que se ha denominado la abstención constructiva.

Sin embargo, y éste es el segundo límite si el número de miembros del Consejo que se abstienen, representan más de un tercio de los votos ponderados señalados en el artículo 205 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) (un tercio de 87 son 29 votos), no se adoptará la decisión. Estas decisiones pueden referirse tanto a la política exterior y de seguridad como a materias militares o de la defensa (artículo 23.1 y 2).

Sólo en el marco de la política exterior y de seguridad, el sistema de votación recogido es el de la mayoría cualificada (62 votos que representen al menos diez miembros como mínimo a favor —artículo 205.2 TCEE—) cuando se trate de adoptar:

- a) Acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; o cuando se trate de adoptar.
- b) Cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común.

Sin embargo, en estos casos de mayoría cualificada, un solo miembro del Consejo puede impedir la votación y por tanto la adopción de una decisión, si declara que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse. En este caso, el Consejo por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad. Este recurso al Consejo se estima impida un abuso de esas situaciones.

En las cuestiones de procedimiento, la votación es la de la mayoría de los miembros que componen el Consejo (artículo 23.3).

Dimensión institucional interna:

1. Junto al Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, cualquier Estado miembro o la Comisión podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo. Ello no obstante, establece el TUE un Comité Político que seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la PESC, y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo super-

visará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión (artículo 25). Este Comité Político, (señala la Declaración número 5 adoptada en la Conferencia), puede reunirse en cualquier momento, con un preaviso muy breve, en caso de crisis internacionales u otros asuntos urgentes, a nivel de directores políticos o de adjuntos.

2. Tras la modificación de Amsterdam, el secretario general del Consejo será alto representante de la PESC, y asistirá al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la PESC, en particular, contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas, y cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros (artículo 26).
3. Aunque fuera del texto del propio Tratado, se acordó en la Conferencia de Amsterdam establecer en la Secretaría General del Consejo, la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida, bajo la responsabilidad del secretario general, alto representante de la PESC, estableciéndose con la Comisión la cooperación adecuada con objeto de garantizar la plena coherencia con las políticas exteriores de la Unión en materia económica y de desarrollo. (Declaración número 6 de la Conferencia sobre el establecimiento de una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida).

Esta Unidad se compondrá de personal procedente de la Secretaría General, los Estados miembros, la Comisión y la UEO (Declaración punto 3). A la misma podrán formular sugerencias sobre trabajos que deban emprenderse, cualquiera de los Estados miembros o la Comisión (Declaración punto 4). Aquéllos y ésta facilitarán, en la mayor medida posible, información pertinente, incluida la confidencial (Declaración punto 5).

Esta Unidad realizará varias tareas entre las que se encuentra:

- a) La observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos de la PESC.
- b) Elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materias de la PESC así como determinación de ámbitos en los que la PESC podría centrarse.
- c) Presentación, con antelación de evaluaciones y alerta rápida respecto de hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones para la PESC, incluidas las crisis políticas potenciales.
- d) Elaboración de documentos que expongan opciones políticas y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC (Declaración punto 2).

Se ha puesto de relieve la posibilidad de interferencias entre las actividades del Comité Político y esta Unidad de Planificación (Fernández Fernández, p. 88).

La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC (artículo 27).

Respecto del Parlamento, la Presidencia consultará con él sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y velará porque se tengan debidamente en cuenta las opiniones del mismo. La Presidencia y la Comisión le mantendrán regularmente informado del desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión (artículo 21.1).

El Parlamento podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y cada año procederá a un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC (artículo 21.2).

La representación externa de la PESC

La Presidencia asumirá la representación de la Unión, en materia de PESC y expresará en principio la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y conferencias internacionales (artículo 18.1 y 2).

La Presidencia contará con la asistencia del secretario general del Consejo, que ejercerá las funciones del alto representante de la PESC (artículo 18.3) y la Comisión estará plenamente asociada a las funciones mencionadas en los apartados primero y segundo. En el desempeño de dichas funciones, la Presidencia contará con la asistencia en su caso, del Estado miembro que vaya a desempeñar la siguiente Presidencia (artículo 18.4). De este modo la composición de la *troika* adquiere un mayor grado de permanencia.

Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas (artículo 18.5).

El TUE dedica el artículo 19 a la coordinación de los Estados miembros en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales respecto de las posiciones comunes, incluido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el 20 a la cooperación de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en terceros países, conferencias y organizaciones internacionales para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones y acciones comunes adoptadas por el Consejo.

El artículo 24 del Tratado y la Declaración número 4 adoptada en la Conferencia de Amsterdam, regulan los tratados internacionales que sea necesario celebrar en el marco de la PESC, tratados que no llevarán implícito ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión (Declaración) ni serán vinculantes para un Estado miembro si su representante en el Consejo declara que tienen que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional. Dimensión pues claramente intergubernamental.

Obligaciones generales de los Estados miembros

Las obligaciones respecto de los Estados miembros se concretan en:

- a) Apoyar activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.
- b) Trabajar conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua, absteniéndose de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales (artículo 11.2).
- c) Informándose y consultándose en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente (artículo 16).

La política de defensa común

Las disposiciones relativas a la política de defensa del TUE revisado en Amsterdam, son esencialmente el artículo 17, el Protocolo I y la Declaración número 3 relativa a la UEO, adoptada por la Conferencia en Amsterdam.

Principios

La PESC abarcará, recoge el artículo 17.1, todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Dimensión general

Tal como señala el Tratado de Maastricht, modificado en Amsterdam, la UEO es parte integrante del desarrollo de Unión (artículo 17.2) habiéndose fijado los Estados miembros de la UEO el objetivo de «construir en etapas la UEO en calidad de componente de defensa de la Unión Europea» (Declaración A punto 4).

La UEO secunda a la Unión en la definición de los aspectos de defensa de la PESC tal como se establecen en el artículo 17 (artículo 17.1 y Declaración A5 punto 3).

La Unión, en consecuencia, fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales (artículo 17.1, punto 2).

La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. (artículo 17.3/1 y Declaración A5 punto 1).

Al elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión Europea para las que la Unión recurra a la UEO, ésta actuará con las directrices definidas por el Consejo Europeo (Declaración A5 punto 2). La competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones de acuerdo con el artículo 13 regirá también respecto de la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a la UEO (artículo 17.3/2).

La UEO contribuirá a la definición progresiva de una política de defensa común y velará por su puesta en práctica concreta impulsando el desarrollo de su propio papel operativo. (Declaración C13 punto 2).

A este efecto, se señala en la Declaración, la UEO ya tiene elaborada las «Conclusiones preliminares sobre la definición de una política europea de defensa común», primera contribución sobre los objetivos, el alcance y los medios de una política europea de defensa común. El Consejo de la UEO ya había elaborado esas conclusiones (Declaración de Noordwijk de 14 de noviembre de 1994) (Declaración C14, guión 2).

Cooperación Unión Europea-UEO

La Unión Europea elaborará, junto con la UEO, acuerdos de cooperación: más intensa, entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor

del Tratado de Amsterdam (Protocolo anejo al TUE sobre el artículo 17 (antes J.4) (Declaración número 7).

A tal efecto podrán desarrollarse a partir de ahora una serie de medidas, en particular:

- a) Arreglos orientados a mejorar la coordinación del procedimiento de consulta y de toma de decisiones de cada una de las organizaciones, especialmente en situaciones de crisis.
- b) Celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas Organizaciones.
- c) Armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las Presidencias de la UEO y de la Unión Europea, así como de las normas administrativas y las prácticas de ambas Organizaciones.
- d) Coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, entre otras cosas a través del intercambio y el envío en comisión de servicios de miembros del personal.
- e) Elaboración de arreglos que permitan a los órganos competentes de la Unión Europea, entre ellos la Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida, el acceso a los recursos de la Célula de Planificación, del Centro de Situación y del Centro de Satélites de la UEO.
- f) Cooperación en el ámbito del armamento, según proceda, en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), en calidad de instancia europea de cooperación en materia de armamento, de la Unión Europea y de la UEO en el contexto de la racionalización del mercado europeo del armamento y del establecimiento de una Agencia Europea de armamentos. La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, nos dice el propio Tratado, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector de los armamentos (artículo 17.1/4).
- g) Elaboración de arreglos prácticos para garantizar una cooperación con la Comisión Europea, que reflejen su papel en el marco de la PESC.
- h) La mejora de los arreglos con la UEO en materia de seguridad (67). (En virtud de esta disposición del Protocolo el Consejo adoptó la: decisión

(67) La Declaración número 3, aborda el estatus de los países observadores (miembros de la Unión Europea, pero no de la UEO) –junto con las de los miembros asociados– en las operaciones que lleve a cabo la Organización, en la planificación y en la toma de decisiones para todas las operaciones en que participen y en las actividades en general de la misma. (Declaración número 13 últimos guiones).

del Consejo de la Unión Europea de 10 de mayo de 1999 sobre los Acuerdos de cooperación más intensa entre la Unión Europea y la UEO (DOCE L 153 de 19 de junio de 1999).

Esta normativa sin embargo, tiene unos límites materiales y de otro lado permite una graduación. En efecto, esta política, en primer lugar «no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros» (Austria, Suecia, Finlandia e Irlanda —neutrales— y Dinamarca).

En segundo lugar «respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN.

En tercer lugar «será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco» (artículo 17.3).

Asimismo, estas disposiciones «no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga y no obstaculice la que se contempla en este Título» (artículo 17.4).

Dimensión particular

En el indicado artículo 17, la UEO, se señala, proporcionará a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto del apartado segundo.

En efecto, las cuestiones a que se refiere el presente artículo (artículo 17) incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Ciertamente se ha observado de manera general, que esta inclusión constituye uno de los puntos más importantes que aporta el Tratado de Amsterdam frente a la redacción de Maastricht en torno a este Título V.

Respecto de los Estados participantes en dichas misiones, cuando la Unión Europea recurra a la UEO para que elabore y ponga en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones señaladas, todos los Estados miembros de dicha Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO adoptará las modalidades prácticas necesarias que permitan a

todos los Estados miembros que contribuyan a dichas misiones participar plenamente en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO (artículo 17.3 punto 3). Se trata de los cinco Estados (Austria, Dinamarca, Finlandia, Suecia e Irlanda) que son miembros de la Unión Europea sin serlo de la UEO, cuyo estatus en ésta viene recogido en la Declaración de Petersberg de 19 de junio de 1992.

La UEO desarrollará asimismo el papel de los observadores de la UEO, de conformidad con las disposiciones señaladas. (Declaración A6 punto 3)

En su virtud el Consejo de la Unión Europea adoptó la decisión de 10 de mayo de 1999, relativa a las modalidades prácticas de participación de todos los Estados miembros en las misiones a que se refiere el apartado segundo del artículo 17 del TUE en las que la Unión recurra a la UEO (DOCE L 123 de 13 de mayo de 1999 que se refiere a la adoptada por el Consejo de la UEO sobre el tema de 18 de noviembre de 1997).

La UEO expresión de IESD y foro de cooperación

La Declaración tercera que la Conferencia de Amsterdam adoptó, nos muestra sin embargo, dos perspectivas que no podemos dejar de considerar en el marco de esta ponencia; una, que es la relativa a las relaciones de la UEO con la OTAN; la segunda más allá de la OTAN.

Respecto de la primera, se señala, la UEO constituye un elemento fundamental del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza Atlántica con arreglo a lo enunciado en la Declaración de París y a las decisiones adoptadas en Berlín por los ministros de la OTAN (Declaración introducción 1, punto 1 y B9) y por consiguiente, continuará realizando esfuerzos orientados a reforzar la cooperación institucional y práctica con la OTAN (Declaración B9).

La UEO, continúa, «afirma que dicha identidad se basará en sólidos principios militares y estará sostenida por una planificación militar adecuada, y que permitirá la creación de fuerzas militares coherentes y eficaces capaces de operar bajo su control político y su dirección estratégica» (Declaración B11).

En esta Declaración se afirma que, además de su apoyo a la defensa colectiva común, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los Tratados OTAN y UEO, ésta desempeña un papel activo en la prevención de conflictos y la gestión de crisis, «respetando la plena transparencia y complementariedad entre ambas organizaciones» (Declaración B10).

El Consejo Europeo afirmaría posteriormente en su reunión de Colonia el pasado junio que:

«La Alianza sigue constituyendo los cimientos de la defensa colectiva de los Estados miembros.»

Esa cooperación entre la OTAN y la UEO se desarrollará en los siguientes aspectos:

- a) Mecanismos de consulta.
- b) Participación activa de la UEO en la elaboración de los planes de defensa de la OTAN.
- c) Planificación militar y ejercicios.
- d) Elaboración de un acuerdo marco sobre transferencia, el seguimiento y retorno de los medios y capacidades de la OTAN.
- e) Enlaces en la UEO y la OTAN en el contexto de los dispositivos de mando europeos.

Esta cooperación deberá desarrollar el Concepto de las Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF) ya adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo de la OTAN en enero de 1994 en Bruselas y en al marco de una cooperación que nos habla de fuerzas de la OTAN separables pero no separadas.

Respecto de la segunda, la UEO se erige como un verdadero marco de diálogo y cooperación entre europeos en torno a cuestiones de seguridad y defensa en sentido amplio, al reunir el Consejo de la UEO a todos los Estados miembros de la Unión Europea y a la totalidad de los miembros europeos de la Alianza Atlántica de conformidad con su estatuto respectivo, junto con los países de Europa Central y oriental ligados a la Unión Europea por acuerdos de asociación y candidatos a la adhesión tanto de la Unión Europea como de la Alianza Atlántica (Declaración introducción 1, punto 2).

En la Declaración número 3, a este efecto se señala que la UEO estudiará las modalidades necesarias que permitan a los miembros asociados participar plenamente, de conformidad con su estatuto, en todas las operaciones que lleve a cabo la UEO, así como la posibilidad de una participación máxima en sus actividades por parte de los miembros asociados, de conformidad con su estatuto, en particular en las relativas a los ámbitos del armamento, del espacio y de los estudios militares (Declaración C14 últimos guiones).

El estatus de asociación viene determinado en el Documento sobre un Estatuto de Asociación a la UEO recogido en la Declaración Kirchberg de 9 de mayo de 1994. En él se establece la posibilidad de asociarse a los demás Estados miembros en las operaciones *Petersberg*.

Algunas interrogantes a modo de conclusión

El punto segundo de las Conclusiones preliminares sobre la definición de una política común de defensa europea (Noordwijk de 14 de noviembre de 1994) arriba mencionada señala que:

«La política común de defensa europea se dirige hacia la reducción de riesgos e incertidumbres que podrían amenazar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión y de sus Estados miembros así como a la contribución de la preservación de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas así como los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París» (II2).

Una política común de defensa europea, se afirma igualmente:

«Debería añadir la seguridad y la estabilidad asegurando una participación europea proporcional en la defensa colectiva y debería incluir un compromiso activo en la prevención de conflictos y la gestión de crisis en Europa y en cualquier parte *elsewhere* (versión inglesa) *hors du continent* (versión francesa), de conformidad con la importancia europea. Institucional y materialmente, el desarrollo de una política de defensa europea en la UEO debe ser abordada en el contexto de unas más amplias relaciones europeas y transatlánticas, que están estrechamente entrelazadas» (II3).

De estos dos importantes párrafos, así como de los objetivos que se recogen en el TUE y que hemos visto anteriormente, se ponen de relieve dos importantes tendencias, una ciertamente novedosa, que merecen destacarse respecto de la política de defensa europea.

En primer lugar el objeto de esa política de defensa. En segundo lugar, el ámbito espacial de esa defensa.

En efecto, el objeto de esa política de defensa no se limita ya sólo a la defensa del territorio de los Estados (y por consiguiente su independencia) que lo abarca obviamente. La revisión de Amsterdam se referirá expresamente «a la integridad de la Unión» y «a las fronteras existentes»

y en las Conclusiones mencionadas, se señala asimismo que los gobiernos de la UEO «tienen una responsabilidad directa en la seguridad y defensa de sus propios pueblos y territorios» (II4). Lo importante a mi juicio es que además del territorio, esa política de defensa abarca la defensa de valores comunes e intereses fundamentales y sin duda, refiriéndonos a los valores, entre ellos se encuentran:

- a) El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- b) El fomento de la cooperación internacional como indica el TUE.

Ciertamente esta superación del territorio propio europeo en el marco de la política de defensa común para abarcar, sin excluir aquélla, la defensa de ciertos valores sí me parece importante destacarlo.

En segundo lugar y también en estrecha relación a mi juicio con ese objeto, merece destacarse el ámbito espacial de esa defensa. En efecto esas conclusiones nos hablan de acciones en Europa y cualquier parte.

El Tratado de Bruselas revisado en su artículo 5 recoge la obligación de los Estados miembros de prestar ayuda y asistencia, en el caso de que uno de los Estados miembros fuera «objeto de una agresión armada en Europa». En el año 1948, atentar a la integridad territorial mediante el uso de la fuerza armada, no se ponía en duda que se considerase una agresión (artículo 4 de la Carta de Naciones Unidas).

El Tratado de Washington es aún más explícito, al determinar específicamente (lo hace genéricamente en el artículo 5) en el artículo 6, el territorio respecto del cual producido un ataque armado, se activa la obligación de asistencia.

El Tratado de Bruselas recoge sin embargo, a diferencia del de Washington, la posibilidad de que el Consejo se convoque inmediatamente:

«Con el fin de que los Estados miembros puedan celebrar consultas sobre cualquier situación que constituya una amenaza contra la paz, sea cual fuere el lugar donde se produzca, o ponga en peligro la estabilidad económica» (artículo 8).

Ya en el año 1948, a los Estados partes del Tratado les preocupaba las amenazas a la paz «en cualquier lugar». Pero ¿no se sustanciaba este artículo al menos desde un punto de vista jurídico con la evacuación de consultas?

Estas dos cuestiones, tendencias decíamos anteriormente, confluyen precisamente en las denominadas misiones *Petersberg*, recogidas en el TUE, pero tienen objetivamente una transcendencia más general. En realidad ¿cómo valorar estas dos tendencias desde una óptica jurídico internacional?

¿Cómo valorar las denominadas misiones *Petersberg*, misiones que de hecho se han llevado a cabo (denominado de las aguas del golfo Pérsico (*cleansweep*), control del embargo en el Adriático (*sharp vigilance*), en el Danubio, Albania, etc.) fuera del territorio de los Estados miembros de la UEO, misiones que, excepto las de gestión de crisis que pueden calificarse de (*peace enforcement*) son humanitarias, de mantenimiento de la paz (*peace keeping*) o de restablecimiento de la paz (*peace making*).

¿Puede una organización internacional que no sea la Organización de Naciones Unidas, como son la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), UEO o la Unión Europea misma, llevar a cabo esas misiones sin el consentimiento del Estado objeto de dicha acción o de una autorización de aquélla en las operaciones de *peace-enforcement*, una Organización de Naciones Unidas con la composición actual de su Consejo de Seguridad?

Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria insistieron en la relevancia del consentimiento en la CIG (P. Luir 93-96 en *Studia Diplomática* 1998 números 1-2) La Declaración número 3 aneja al Tratado de Amsterdam se limita a señalar que la UEO en su papel como órgano político y militar europeo para la gestión de crisis, apoyará asimismo a Naciones Unidas y a la OSCE en sus actividades de gestión de crisis (Declaración C13).

Una última cuestión, no tanto de carácter jurídico cuanto de carácter político. En el marco de la independencia e integridad territoriales aludidas, es decir en el genuino derecho en vigor, una vez integrada la UEO en la Unión Europea. ¿Qué Estados tendremos la obligación de prestar asistencia y ayuda o la tendrán de prestárnosla a nosotros «por todos los medios a nuestro/su alcance, tanto militares como de otra índole», además de los Estados miembros de pleno derecho a fecha de hoy? ¿Todos los de la antigua Europa Oriental incluida Rusia, miembros de la OSCE? ¿Todos los Estados de la OSCE incluidos Estados Unidos y Canadá?

Europa, como decíamos al comenzar, ya no es el centro de la seguridad internacional y no lo es sin duda desde el ámbito espacial, pero ¿tiene esa Europa, por definir territorialmente, algo que decir todavía respecto de ciertos valores que cree, merece la pena proteger?

Bibliografía

La bibliografía sobre la PESC es ya muy considerable. Recogemos seleccionadamente estos trabajos jurídicos españoles:

- ABELLÁN HONRUBIA, V.: «Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad» en *Revista de Instituciones Europeas (RIE)* volumen 18, número 1, pp. 9-35. 1992.
- AZNAR GÓMEZ, M. J.: «¿Es posible una Identidad Europea de Defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)* número 4. Julio-diciembre, 1998.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J.: «El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo» en *RDCE* número 3. Enero-junio, 1998.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Tratado de Amsterdam (1997) y la defensa de Europa» «Cuestiones actuales de Derecho Comunitario europeo IV». Director J. M. Peláez Marón. *Cuadernos de Derecho Internacional* número 9, pp. 157-175. Universidad de Córdoba. 1998.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Cooperación política y Acta Única Europea» en *RIE* volumen 15, número 1, pp. 45-74. 1988.
- «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea». *RIE* volumen 19, número 3, pp. 797-825. 1992.
 - *La Cooperación en materia de política exterior: de la CPE a la PESC. El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial.* pp. 327-370. Directores G. C. Rodríguez Iglesias y D. J. Liñán Nogueras. Civitas. Madrid, 1994.
- OREJA AGUIRRE, M.: *Más general puede consultarse, El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* volumen 1, pp. 325-378 y 713-722, dirigido por McGraw Hill. Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I.: «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica de la CE* y de la competencia. Serie D, número 18, pp. 97-130. 1992.
- «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad» en *RIE* volumen 20, número 3, pp. 773-798. 1993.
- Véase asimismo el número monográfico de *Studia Diplomática* volumen 51: 1998 números 1-2: «The Western European Union 1948-1998 From the Brussels Treaty to the Treaty of Amsterdam y las contribuciones allí recogidas».
- CRAGG, A. «The Combined Joint Task Force concept: a key component of the Alliance adaptation» en *Nato Review* número 4, pp. 7-10. Julio, 1996.
- Desde una perspectiva más genérica, son de gran utilidad los trabajos monográficos siguientes:*
- ROBLES CARRILLO, M. A.: *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea de seguridad y defensa.* McGraw Hill. Madrid 1997, desde una perspectiva preferentemente jurídica. BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa. Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO.* Los libros de la Catarata. Desde una aproximación a partir de las relaciones internacionales. Madrid, 1995.
- Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros textos básicos de Derecho Comunitario.* Tecnos. 1999.

SÉPTIMA SESIÓN

**EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO
DE LA OTAN Y LAS OPERACIONES
DE PACIFICACIÓN**

EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN Y LAS OPERACIONES DE PACIFICACIÓN

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

La política internacional diez años después de la caída del muro de Berlín

Hace diez años, aproximadamente por estas fechas, se iniciaba el proceso de transición de los regímenes «comunistas» y con él la desaparición del Pacto de Varsovia, primero, y la desintegración soviética, más tarde. En otras palabras, asistíamos al fin de la bipolaridad, que había dominado las últimas cuatro décadas de la historia mundial, simbolizada en la caída del vergonzoso muro de Berlín.

Las expectativas suscitadas por tan decisivo acontecimiento histórico, se vieron reforzadas, poco después, con la aplastante derrota militar y la dudosa victoria política de la coalición liderada por Estados Unidos contra la invasión iraquí de Kuwait. Había sido ese el primer reto lanzado contra el nuevo orden político internacional proclamado por el presidente Bush y no pocos estrategas e intelectuales, sobre todo norteamericanos, se apresuraron a aventurar un horizonte de estabilidad política, desarrollo económico y homogeneidad ideológica, en un mundo protegido por la *pax americana* y dominado por las irresistibles, pero benéficas, fuerzas del «libre mercado». La tesis «científica» del «fin de la historia», proclamada

por Fukuyama, (68), quedó en simple quimera de visionario, cuando pocos meses más tarde del final de la guerra del golfo, asistíamos con sorpresa a la desintegración de la Unión Soviética, tras el fracaso del golpe de Estado de los primeros días de agosto de 1991, y a la descomposición de la República Federal Yugoslava, iniciada con la declaración de independencia de las Repúblicas de Eslovenia y Croacia.

El primero de estos dos sucesos demostró la profunda desvertebración que había sufrido la «superpotencia» soviética, si es que alguna vez había logrado vertebrarse, y, de paso, los graves errores de sobrevaloración de la realidad política y económica de la Unión Soviética, que habíamos realizado los occidentales bajo los efectos del «síndrome de la amenaza nuclear». Sin duda, dos años después de la caída del muro de Berlín se podía proclamar el final de la bipolaridad por la desaparición del «enemigo» soviético.

Las primeras secesiones en Yugoslavia tuvieron como primer efecto el desencadenamiento de un conflicto armado que por su breve duración, el escaso número de víctimas civiles y, tal vez, por haberse producido durante los meses de estío, época vacacional poco propicia para los grandes alardes informativos, sólo permitió a unos pocos especialistas y dirigentes políticos comprender que aquel conflicto en tierras eslovenas no era más que el «preludio» de una cadena de guerras que asolarían las tierras y diezmarían a las poblaciones de Croacia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo, y cuyo final nadie sensato se atrevería a vaticinar (69).

El impacto en las conciencias de los ciudadanos occidentales, especialmente los europeos, de aquellos acontecimientos del verano del año 1991 fue tan demoledor como las generosas expectativas surgidas en el otoño de 1989. No faltaron los teóricos que a la luz de tales sucesos muy pronto lanzaron sus más sombríos «análisis científicos» sobre el inexorable destino de un «choque de civilizaciones» que, como pronostica Huntington (70) no sin cierto resabio racista, amenaza a la «civilización» occiden-

(68) FUKUYAMA, F.: «The End of History», *The National Interest* número 16, pp. 3-16. 1989. *The End of History and the Last Man*. Free Press. Nueva York, 1992.

(69) CALDUCH, R.: «Los Balcanes: entre la democracia y la guerra civil» en *Tiempo de Paz* número 22, pp. 32-49. Invierno, 1992.

(70) HUNTINGTON, S. P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press. Norman, 1991. «The Clash of Civilizations?» en *Foreign Affairs* número 72, pp. 22-49. 1993. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, editorial Simon and Schuster. Nueva York, 1996. (Traducción en castellano: TOSAUS ABADÍA, J. P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós. Barcelona, 1997.

tal si ésta no se prepara para imponer su superioridad tecnológica, política y económica, incluso mediante el recurso a su superioridad militar, cuando llegue ese momento dramático de nuestro futuro inmediato.

Más allá de estas interpretaciones, más próximas a la fantasía literaria que al rigor científico, qué diagnóstico podemos realizar de la política internacional durante los diez años transcurridos. ¿Vivimos en un mundo más o menos conflictivo que durante la bipolaridad? ¿Tenemos motivos para añorar la seguridad de aquellas décadas o, por el contrario, el mundo es actualmente más seguro? ¿Caminamos hacia un mundo dominado políticamente por una sola superpotencia? ¿Estamos asistiendo a un simple proceso de ajuste del sistema político internacional a las nuevas circunstancias históricas o se trata de las mutaciones y turbulencias que caracterizan la transición de una sociedad internacional a otra? Estas son algunas de las interrogantes que los internacionalistas debemos tratar de abordar científicamente, a partir de los datos que la realidad nos aporta.

En efecto, un estudio realizado por Bloomfield y Moulton (71) de la evolución experimentada por los mayores conflictos, con o sin hostilidades, acaecidos en el periodo entre los años 1945 y 1994 nos indica que del total de los 85 conflictos analizados 61 fueron conflictos armados con una duración media de 11 años y 8 meses.

Si completamos los datos de ese estudio con los aportados por el *Anuario del CIDOB* (72) de los años 1993 y 1997, podemos establecer una evolución temporal y regional de los conflictos, pudiendo observar que el número de conflictos activos había ascendido sustancialmente desde los 29 de 1987 hasta los 53 de 1993, pero de nuevo había descendido hasta los 44 en 1997.

¿Qué nos indican estos datos? En primer lugar que, efectivamente la sociedad internacional del último medio siglo es una sociedad conflictiva y violenta, a pesar de que durante cuatro de esas décadas haya existido una estructura de bipolaridad.

(71) BLOOMFIELD, L. P. y MOULTON, A.: *Managing International Conflict. From Theory to Policy. A Teaching Tool Using CASCON*, St. Martin's Press. Nueva York, 1997.

(72) BORRULL, A. y CLAUDIN, C. (coord.): *Anuario Internacional CIDOB 1993. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 1993*, pp. 427-428. Fundación CIDOB. Barcelona, 1994. *Anuario Internacional CIDOB 1997. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 1997*, pp. 367-370. Fundación CIDOB. Barcelona, 1997.

En segundo lugar, que tras la caída del muro de Berlín el número de conflictos ha aumentado pero también se ha apreciado una fuerte variación a corto plazo en su cuantía, lo que nos apunta la tesis de la existencia de factores que han incrementado la conflictividad política internacional durante esta década, pero también que existe un mayor control internacional que tiende a reducirla o, cuando menos, a limitarla.

En efecto, el mundo se ha hecho más conflictivo por la incidencia de las rivalidades étnicas, religiosas, nacionalistas o lingüísticas. Sin embargo, esta mayor conflictividad no ha provocado un aumento de la inseguridad mundial, al menos no si entendemos la inseguridad con la vieja concepción que la asociaba a la agresión entre bloques y, en último extremo, al riesgo de una escalada nuclear a partir de conflictos armados convencionales (73).

En efecto, durante estos años se han desencadenado nuevos conflictos armados, además de las «guerras balcánicas», entre los que podemos citar los de Argelia; Tayikistán; el Congo y la región de los Grandes Lagos; Liberia, Sierra Leona o Chechenia. Otros no se han resuelto todavía, a pesar de que se heredan de la etapa anterior, como los de Angola; Somalia; Afganistán; Cachemira; el Kurdistán; Sudán o Colombia. Pero también se han resuelto conflictos armados que llevaban décadas enquistados, como los del Líbano; El Salvador; Guatemala; Nicaragua; Camboya; Namibia; Suráfrica, Mozambique, o están en proceso de solución, como los Timor Oriental; el palestino-israelí y sirio-israelí; Sáhara Occidental, Bosnia-Herzegovina o Kosovo, por citar algunos de ellos.

Sin embargo, este panorama quedaría incompleto si ignorásemos los significativos avances en el terreno del control y desarme de los arsenales nucleares (Tratados START I y II; renovación del Tratado de No Proliferación Nuclear); químicos (Tratado de Prohibición de Armas Químicas) o convencionales (Tratado de Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa; Tratado de Prohibición de las Minas Antipersonas), junto con el reforzamiento de los instrumentos de la «seguridad colectiva», comenzando por la diplomacia cooperativa, institucionalizada en Europa con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Conferencia de Seguridad y Cooperación Mediterránea, siguiendo con el

(73) WEISS, TH. G. y HAYES, L. S.: *Opportunities and Obstacles for Collective Security after de Cold War*. DEWITT, D., HAGLUND, D. y KIRTON, J. (eds.): *Building a New global Order*, pp. 258-283. Oxford University Press. Oxford, 1993.

sustancial incremento de las operaciones de Naciones Unidas para la gestión de las crisis y conflictos armados (establecimiento, mantenimiento; imposición y construcción de la paz) para concluir con la articulación de «sistemas ampliados de seguridad regional». Es en este contexto general, donde debemos situar el proceso de revisión de la estructura y estrategia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (74).

La redefinición de la estructura y funciones de la OTAN: el Nuevo Concepto Estratégico de la Cumbre de Roma (7-8 noviembre de 1991)

En efecto, los procesos de transición de los países de Europa Central y Oriental, así como la definitiva disolución del Pacto de Varsovia, en 1990, y la reunificación de las dos Alemanias, fueron acontecimientos que desencadenaron en la OTAN y la Comunidad Europea la necesidad de una revisión de sus políticas hacia dichos países, a la par que les obligó a articular un cambio cualitativo de sus estructuras y funciones a medio plazo.

En el caso de la OTAN, los resultados de este proceso de cambio se plasmaron en la Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación; el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, junto con sendas Declaraciones sobre Yugoslavia y la evolución de la situación en la Unión Soviética, aprobados en el Consejo Atlántico, celebrado en la capital italiana los días 7 y 8 de noviembre de 1991 (75).

Por su parte la Comunidad Europea aprobó en su Consejo Europeo de Maastricht, de diciembre de 1991, el texto del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado el 7 de febrero de 1992 (76), junto con una importante decisión, mucho menos conocida pero crucial para comprender la política comunitaria hacia la situación en los Balcanes, y que se refería a los criterios y procedimientos que seguirían los países miembros, para proceder al reconocimiento de las nuevas repúblicas independientes, surgidas de la desintegración de la Unión Soviética y Yugoslavia.

(74) BARDAJI, R. L.: «Del viejo al nuevo entorno estratégico» en *Revista Española de Defensa* número 141 pp. 30-39. 1999. CARACUEL, M.^a A.: «La Cumbre de la OTAN de 1999: retos y desafíos» en *Estudios Internacionales de la Complutense*, volumen 1, pp. 67-87. 1999.

(75) Los textos íntegros de estos Documentos pueden consultarse en *Revista de la OTAN* número 6, pp. 19-33. Diciembre, 1991.

(76) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 224 del día 31 de agosto de 1992.

No es una casualidad histórica que los documentos de ambas organizaciones intergubernamentales, introduzcan las bases para articular y desarrollar las relaciones de cooperación conjunta en el terreno de la seguridad y la defensa. En el caso de la OTAN, aparecerá referida en la creación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) con la vinculación entre la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO) y la Unión Europea, mientras que la Comunidad Europea, establecerá el principio de transformación de la UEO en el instrumento de la política de defensa común, así como el instrumento de vinculación «con el pilar europeo de la Alianza Atlántica». Quedaba así sellado el pacto político constitutivo de lo que podríamos denominar el «nuevo sistema de seguridad regional euroatlántico» que más tarde sería conocido con los eufemismos del «vínculo de cooperación trasatlántico» y «la nueva arquitectura de seguridad».

Concentrándonos en las aportaciones de la Alianza Atlántica conviene destacar, en primer término, que las decisiones aprobadas en el Consejo de Roma constituyeron *de facto* una revisión del espíritu y de los principios que figuraban en el Tratado de Washington de 1949. Algo que, por lo demás, no era novedoso pues la OTAN ya había realizado una reforma de similar alcance, cuando aceptó la incorporación de la República Federal de Alemania en 1955. Un país que tan sólo diez años antes se hallaba en guerra con las principales potencias fundadoras de la Alianza.

Por esta razón, una de las primeras y más decisivas afirmaciones de la Declaración de Roma, es la constatación de que:

«El mundo ha cambiado espectacularmente» y «los pueblos de América del Norte y de toda Europa pueden unirse ahora en una comunidad de valores basada en la libertad, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho» (77).

Pero si esta afirmación política era cierta, ¿qué sentido tenía mantener una Alianza creada precisamente para defenderse de esos países con los que ahora era posible constituir una comunidad de valores? El resto de la Declaración, así como del Documento sobre el «Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza» intentan dar una respuesta política y militar a esta interrogante.

En términos generales, la respuesta se podría sintetizar diciendo que la Alianza reconoce que en la nueva situación internacional «los riesgos»,

(77) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 19.

«las incertidumbres» y «las amenazas» han cambiado pero no han desaparecido. Incluso que «ciertos riesgos y amenazas» se han incrementado, mientras que «nuevos riesgos, incertidumbres y amenazas» han aparecido vinculados a los propios procesos de cambio en los países de Europa Central y Oriental, a nuevas formas de violencia terrorista, a desastres medioambientales (considérese la catástrofe de Chernóbil), o a la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas o bacteriológicas). Ello justifica la continuidad de la Alianza, aunque exige la adopción de una nueva concepción de la seguridad. Para emplear los términos literales de la Declaración:

«Nuestra seguridad ha mejorado sustancialmente y ya no nos enfrentamos a la antigua amenaza de un ataque masivo [...] El Nuevo Concepto Estratégico confirma las funciones básicas de la OTAN al tiempo que nos permite en una nueva situación europea alterada radicalmente concretar por completo nuestra visión ampliada de la estabilidad y la seguridad que engloba aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales además de la indispensable dimensión de la defensa» (78).

Como podemos apreciar por esta breve cita, los dirigentes de la Alianza sin abandonar las exigencias de una defensa colectiva, admiten sin ambages que el concepto de seguridad ya no puede quedar reducido e identificado sólo con el concepto de defensa, algo que ciertamente habría sido impensable durante el periodo del antagonismo entre los bloques (79).

Naturalmente, si la seguridad incluía también «riesgos» y «amenazas» de índole política, económica, social y medioambiental, era inexcusable que la Alianza instaurase vínculos funcionales y/o institucionales con las principales organizaciones intergubernamentales que en el ámbito regional europeo habían asumido competencias en esas áreas. Además de la Comunidad Europea, la OTAN reconocerá la necesidad de cooperar con el Consejo de Europa y la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) (todavía no se había convertido en organismo intergubernamental), tal y como había sido reorganizada por la Carta de París aprobada un año antes, y, naturalmente, con la propia UEO.

(78) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 19.

(79) Sobre el proceso político-militar de revisión del concepto de seguridad en el caso de un país aliado como Canadá, puede consultarse: GERVAIS, M. y ROUSSEL, S.: «De la sécurité de l'État a celle de l'individu: l'évolution du concept de sécurité au Canada (1990-1996)» en *Etudes Internationales* volumen XXIX, número 1, pp. 25-51. 1998.

Además, la nueva concepción de seguridad implicaba también un nuevo esquema de relaciones con los antiguos enemigos, ahora reconocidos como posibles socios, en un esquema de cooperación regional ampliada. Ello imponía nuevas formas de seguridad basadas en la «diplomacia cooperativa» antes que en fórmulas «disuasorias y/o defensivas». De este modo se abrió el camino para asociar a los países de Europa Central y a las repúblicas independientes de la antigua Unión Soviética, a procesos de diálogo y cooperación regular con la Alianza que terminarían institucionalizándose en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (*North Atlantic Cooperation Council*) y, más tarde, en la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*) (80).

El primero de ambos órganos, creado en 1991, tenía como objetivo vincular al sistema de seguridad de la Alianza a los países de Europa Central, a las nuevas repúblicas surgidas de la desintegración soviética y organizadas en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), creada en diciembre de 1991, pero también a aquellos países que por su estatus de neutralidad o neutralismo, no podían pasar a convertirse en miembros de la OTAN. A esta última categoría pertenecían Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia. Se trataba, en definitiva, de instaurar un sistema ampliado de seguridad intercontinental que se extendiese desde California a Vladivostok y desde Murmansk hasta las Canarias. Este órgano fue sustituido en el Consejo Atlántico celebrado en Madrid, en julio de 1997, por el denominado Consejo de Asociación Euroatlántica.

En cambio, la Asociación para la Paz, creada en el Consejo Atlántico de Bruselas el día 10 de enero de 1994 (81) estaba destinada a constituir una forma de asociación específicamente destinada a:

- a) Países que pudiesen incorporarse como miembros de la OTAN en un futuro más o menos próximo.
- b) Países que quedarían excluidos definitivamente de esta incorporación.

Por consiguiente, iba destinada prioritariamente a aquellos países que como Polonia; Chequia; Hungría y Eslovaquia, gozaban, por esas fechas,

(80) El mandato para la constitución del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en diciembre de 1991, se recoge en el punto 11 de la Declaración de Roma en *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 20.

(81) El texto íntegro de la Declaración del Consejo del Atlántico Norte de Bruselas (10-11 enero de 1994) por la que se constituye la Asociación para la Paz se puede consultar en Oficina de Información y Prensa de la OTAN, *Manual de la OTAN*, pp. 267-270. Bruselas, 1995.

de expectativas serias de adhesión a la OTAN. Quedaban pues excluidos, aunque el texto no lo reconocía expresamente, todos aquellos países que no podrían incorporarse, en un futuro más o menos inmediato, a la Alianza sin que ésta dejase de ser lo que era. En consecuencia, todas las repúblicas centroasiáticas y caucásicas, además de la Federación Rusa y Ucrania, países que por su dimensión geopolítica y, sobre todo, militar resultaba difícil que la Alianza pudiese incorporarlos como aliados sin modificar su propia filosofía política constitutiva.

Para los países de la primera categoría, la Asociación para la Paz constituía el sistema idóneo de vinculación previa a su plena incorporación como aliados. Para los segundos, la Asociación pretendía ser la garantía institucional de su participación limitada en el proceso de revisión y ampliación de la Alianza, siempre con la declarada intención de disipar los crecientes recelos y temores de Rusia y Ucrania, ante el escenario de una Alianza Atlántica extendida hasta sus fronteras y con la participación de sus, hasta hace poco, aliados.

Ambas instituciones, reforzadas con la firma, en el mes de mayo de 1997, del Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas de Cooperación y Seguridad que vincula de manera singular a la Federación Rusa con la OTAN y por la Carta de una Asociación Distintiva, que desempeña la misma función respecto de Ucrania, han logrado instaurar un vínculo político y militar no sólo con ambas potencias sino también con el resto de países este y centroeuropeos, hasta el punto de facilitar la participación de fuerzas rusas en las operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo. No obstante, sería ingenuo creer que este sistema era suficientemente eficaz para garantizar el entendimiento político y militar necesario entre Bruselas y Moscú o Kiev, capaz de eliminar las sombras de incertidumbre y riesgo a medio y largo plazo (82).

Como podemos apreciar, la evolución experimentada por la OTAN desde 1991, tanto en lo referente a su nueva estructura y funciones como en lo relativo a sus relaciones exteriores avalan, en buena medida, las hipótesis de evolución futura que se contemplaban en la Declaración de Roma.

En semejantes condiciones se suscitaba la cuestión de saber si los objetivos, definidos en el Tratado de Washington de 1949, seguían vigentes o

(82) FOJON, J. E.: «La relación OTAN-Rusia. Percepciones mutuas» en *Cuadernos de Estrategia* número 101, pp. 139-166. 1999.

si, por el contrario, era necesario redefinir tales objetivos para adaptarlos a las nuevas realidades internacionales y, sobre todo, europeas. La respuesta a esta interrogante la aporta el Documento sobre el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza en los siguientes términos:

«De este análisis del contexto estratégico se derivan dos conclusiones: la primera es que el nuevo entorno no altera ni el propósito ni las funciones de seguridad de la Alianza sino que más bien pone de relieve su permanente validez. La segunda consiste en que este nuevo entorno ofrece a la Alianza nuevas oportunidades para enmarcar su estrategia dentro de una concepción ampliada de seguridad» (83).

En consecuencia, los objetivos fundamentales de la Alianza quedaban resumidos en dos:

1. Salvaguardar la libertad, seguridad e integridad territorial de los aliados, por medios políticos y militares, a partir de la existencia de una comunidad de valores entre ellos (democracia; derechos humanos; Estado de Derecho).
2. Asegurar un orden pacífico en el ámbito europeo.

Ambos objetivos se corresponden *grosso modo* con los formulados en 1949 por el Tratado de Washington, lo que demuestra que desde la perspectiva de los países aliados, los cambios en el entorno estratégico sólo requieren una «adaptación» «institucional», pero no la disolución de la organización aliancista y, mucho menos, su sustitución por otra nueva organización de seguridad.

La consecución de dichos objetivos exige la aplicación de unos «principios operativos» que, no obstante su naturaleza política, constituyen el eje de sustentación de toda la estructura institucional y del conjunto de directrices funcionales de la Alianza. Estos son cuatro:

1. El compromiso indisoluble entre la seguridad de Estados Unidos y la de Europa. Este compromiso constituye el verdadero vínculo trasatlántico y se concreta en la presencia de fuerzas norteamericanas en territorio europeo.
2. La seguridad de los aliados es indivisible y se garantiza por un compromiso común y una cooperación mutua.

(83) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 26.

3. Esta indivisibilidad de la seguridad sólo es posible alcanzarla a partir del reconocimiento de la igualdad en la seguridad de todos los aliados con independencia de sus diferentes capacidades militares nacionales.
4. La seguridad colectiva que garantiza la Alianza es compatible con las responsabilidades soberanas de cada Estado con su Defensa Nacional.

Como podemos apreciar, estos cuatro principios operativos: vínculo transatlántico, indivisibilidad, igualdad y compatibilidad están íntimamente relacionados entre sí ya que mientras que el primero delimita el ámbito geopolítico de aplicación del sistema de seguridad aliancista, los otros tres configuran las condiciones básicas en las que se fundamenta la confianza política y militar mínima necesaria para que los aliados articulen un sistema de seguridad compartido.

En efecto, difícilmente sería sostenible una Alianza que no admitiese que la seguridad de todos no es parcelable en función de criterios territoriales, políticos o de capacidades militares, pues en caso contrario los países más débiles o menos comprometidos, militar y políticamente, no se sentirían compensados por su participación en la Alianza respecto al modelo de seguridad estatal tradicional y, en consecuencia, tampoco estarían dispuestos a asumir los costes y riesgos derivados del compromiso con la seguridad de los más poderosos que son, a su vez, los que más recelos y temores suscitan en los posibles adversarios.

Por otra parte, el carácter intergubernamental de la Alianza queda reconocido en el principio de compatibilidad con la responsabilidad de cada Estado de asumir el esfuerzo de su Defensa Nacional. No se trata, por consiguiente, de constituir una alianza supranacional que, evidentemente, ninguno de los aliados hubiese aceptado, sino de articular una alianza en la que:

«Partiendo de la soberanía estatal se alcance un sistema de seguridad y defensa colectivo de carácter regional.»

Esta es la razón por la que cada país miembro de la OTAN determina, para cada situación de riesgo o amenaza, su grado de contribución a las acciones que decida la Organización para hacer efectiva esa seguridad colectiva.

Estos «principios operativos» son necesarios para generar el sistema aliancista pero no son suficientes para especificar el desarrollo de su actividad. Para ello se requiere concretar las «funciones» de la Alianza que, a su vez, permitirán la singularización de las tareas que debe llevar a cabo.

Sólo entonces estaremos en condiciones de abordar la «planificación estratégica» de las actividades militares y de evaluar los requerimientos, cuantitativos y cualitativos, de las fuerzas militares, es decir la «estructura de fuerzas».

Por lo que respecta a las funciones el Documento del año 1991 señala claramente las siguientes:

1. Mantenimiento de una capacidad militar suficiente para evitar la guerra (disuasión) y garantizar una defensa eficaz (intervención).
2. La capacidad «global» para «gestionar con éxito» aquellas crisis que afecten a la seguridad de los aliados.
3. El mantenimiento de los «esfuerzos políticos» para favorecer el «diálogo» con otros países no miembros.
4. La búsqueda de alternativas de seguridad, principalmente mediante el «control de armamentos» y el «desarme».

El logro de estas «funciones» exige el desempeño de, al menos, estas cuatro «tareas»:

1. Proporcionar una base de «diplomacia preventiva» (seguridad estable, democracia, solución pacífica de controversias, etc.) que impida que cualquier país «pueda intimidar o coaccionar a algún Estado europeo sea cual sea, ni imponer su hegemonía mediante la amenaza o el uso de la fuerza» (84). En otras palabras, la Alianza asume la tarea de garantizar una «diplomacia preventiva» que se aplique tanto a los países miembros como a los no miembros y cuya garantía de protección se extiende contra cualquier país que intente alterarla por la fuerza, sin limitación de alcance geográfico. Esta tarea resulta, a nuestro juicio, excesivamente imprecisa en su formulación en relación con el compromiso que impone a los aliados para su ejecución. Por esta razón estimamos que se hará una interpretación «restrictiva» en su aplicación, limitándola al espacio geopolítico continental, ya que, de lo contrario, supondría *de facto* el intento de convertir a la Alianza en una organización con capacidad de intervención en cualquier parte del mundo, algo que estimo dista mucho del espíritu, la voluntad política y los medios de los aliados.
2. Constituir un «foro trasatlántico de consultas» de los países miembros en todos aquellos temas que afecten a sus «intereses vitales» y un «foro de coordinación» de los «esfuerzos» necesarios para enfrentar una

(84) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 27.

amenaza a la integridad territorial, la independencia política y la seguridad de los aliados. En otras palabras, un instrumento institucionalizado de diplomacia cooperativa.

3. Desempeñar una disuasión efectiva contra toda amenaza, convencional o nuclear, al territorio de cualquier Estado miembro.
4. Preservar el «equilibrio estratégico» de Europa.

Respecto del desempeño de estas tareas la OTAN se atribuye a sí misma el carácter de «foro esencial de consultas entre los aliados y donde armonicen sus políticas de seguridad y defensa según el Tratado de Washington», una interpretación que aunque hoy por hoy resulta indiscutible, puede generar serias discrepancias en el futuro, sobre todo en relación con el desarrollo de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC).

Sin embargo, de las tareas enunciadas la que más directamente afecta al contenido de esta ponencia es la que se refiere a la «gestión de crisis y prevención de conflictos». El Documento sobre el Nuevo Concepto Estratégico de 1991 resulta muy claro sobre la posición que deberá asumir la Alianza en este terreno:

«[...] el éxito de la política de la Alianza para preservar la paz e impedir la guerra depende, aún más que en el pasado, de la eficacia de una diplomacia preventiva y la eficaz gestión de aquellas crisis que afecten a la seguridad de sus miembros» y más adelante agrega «el éxito de la política de la Alianza hará necesario un proyecto coherente que vendrá determinado por las autoridades políticas de la organización que elegirán y coordinarán las medidas apropiadas para gestionar las crisis entre un conjunto de opciones políticas y de otra índole, entre ellas las militares» (85).

Este protagonismo que se atribuye la OTAN en la gestión de crisis y en la prevención de conflictos, no excluye pero tampoco se limita a los requerimientos derivados de las decisiones que sobre esta materia adopten otras organizaciones de seguridad colectiva como la CSCE (más tarde OSCE), la Comunidad Europea, la UEO o las propias Naciones Unidas, organismos todos ellos a los que la Alianza les reconoce que «pueden desempeñar un papel importante».

A partir de la definición de las «funciones» y «tareas» que debe asumir y desempeñar la OTAN, se abre el camino para la determinación de las

(85) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 28.

directrices para la defensa integradas a su vez por dos partes esenciales: los «principios estratégicos» y una «nueva estructura de fuerzas», en la que se especifican las «misiones de las Fuerzas Armadas»; las «directrices para la estructura de fuerzas» y las «características de las fuerzas», tanto convencionales como nucleares.

Los «principios estratégicos» son cuatro:

1. Carácter defensivo de la Alianza, lo que excluye cualquier utilización de las capacidades de la Organización con fines expansivos o agresivos. Este principio ha sido invocado reiteradamente ante la Federación Rusa y Ucrania como *ultima ratio* para justificar que la ampliación a nuevos miembros no podía interpretarse como una «amenaza» contra ambas potencias.
2. Carácter disuasor de la Alianza, de tal modo que las capacidades militares disponibles y la voluntad de utilizarlas constituyan un verdadero instrumento de convencimiento, respecto de cualquier posible agresor, sobre los inaceptables costes que tendría que asumir en caso de agresión. Este carácter disuasor es el que ha impuesto a la Alianza el convencimiento de que una vez lanzada la advertencia a Milosevic de la necesidad de suspender la política de genocidio contra la población albano-kosovar, si este dirigente no cumplía sus compromisos o, simplemente no llegaba a comprometerse, debería intervenir militarmente. En caso contrario, la credibilidad de la OTAN habría quedado en entredicho y con ella su carácter disuasor.
3. La solidaridad estratégica de la Alianza que entraña el compromiso de que todo país aliado debe respaldar las decisiones políticas y militares adoptadas en caso de agresión contra un solo miembro de la OTAN.
4. La unidad estratégica que impone la necesidad de establecer un mando político y militar único, así como una estructura de fuerzas que permita desarrollar eficazmente la ejecución del plan estratégico adoptado. En otras palabras, una estructura militar integrada y unos acuerdos de cooperación, que presuponen «planes de fuerzas colectivos; formaciones multinacionales; estacionamiento de tropas, fuerza de los territorios nacionales; medidas para la gestión de crisis; procedimientos comunes en material, adiestramiento y logística; cooperación en infraestructura, logística y armamentos; etc».

En cuanto a la nueva estructura de fuerzas, se abandona explícitamente el sistema de «defensa avanzada» que se aplicaba a las fuerzas convencionales y la doctrina de la «respuesta flexible» adoptada para las fuerzas

nucleares. El Nuevo Concepto Estratégico distingue claramente tres tipos de misiones para las Fuerzas Armadas:

1. Las misiones en tiempo de paz.
2. Las misiones en tiempo de crisis.
3. Las misiones en tiempo de guerra.

Para las misiones en tiempo de paz, el Documento establece cinco cometidos de las Fuerzas Armadas:

- a) La protección frente a «cualquier riesgo» la seguridad de los países miembros.
- b) El mantenimiento de la «estabilidad» y «equilibrio» europeos.
- c) Garantizar el mantenimiento de la paz..
- d) Fomento de la confianza y verificación de los acuerdos sobre control de armamentos.
- e) Contribución a la paz mundial mediante la aportación de fuerzas para las misiones de Naciones Unidas.

Por lo que se refiere a la segunda categoría, las misiones en tiempo de crisis, el Documento establece una autorización con carácter general, que deberá concretarse en cada caso con la correspondiente «orden operativa», pero que no deja lugar a dudas sobre la facultad que se atribuye en las tareas asignadas a la Alianza. En efecto, el texto literal reza así:

«En caso de crisis que amenacen militarmente la seguridad de los miembros de la Organización podrán utilizarse efectivos militares de la Alianza como complemento y refuerzo de acciones políticas dentro de una interpretación amplia del concepto de seguridad, contribuyendo así a la gestión de tales crisis y a su resolución por vías pacíficas» (86).

Esta «concepción estratégica general» de las misiones en tiempo de crisis se concreta en la satisfacción de cuatro requerimientos:

- a) Capacidad de respuesta oportuna y adecuada a las circunstancias.
- b) Capacidad de disuasión de acciones hostiles contra un aliado.
- c) Capacidad de respuesta en caso de acciones hostiles.
- d) Capacidad de restablecimiento de la integridad territorial de cualquier aliado.

Es bien sabido que para satisfacer las misiones asignadas en las tres categorías de situaciones contempladas (paz, crisis y guerra) se adopta

(86) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 30.

una estructura de fuerzas en la que las «fuerzas nucleares» poseen una estricta función de «disuasión» (87), mientras que las «fuerzas convencionales» deben disponer de una «capacidad operativa» en la que se conjuguen su «carácter conjunto y combinado», es decir unidades de diversos países aliados y pertenecientes a tierra, mar y aire, su «rapidez de despliegue», su «capacidad de escalada en la movilización» y, por último, su «autonomía operativa y logística».

En concreto, las «fuerzas convencionales» estarán organizadas en tres niveles complementarios: las «fuerzas de reacción rápida e inmediata»; las «fuerzas principales de defensa», cuyos objetivos son la garantía de la integridad territorial de la Alianza en caso de ataque y de sus principales líneas de comunicación y, por último, las «fuerzas de apoyo», destinadas a reforzar los dos niveles anteriores en una determinada región o zona.

La existencia y operatividad de estos tres niveles de fuerzas convencionales, debe garantizarse con los adecuados sistemas de vigilancia, inteligencia, mando, control y logística, de tal modo que permitan no sólo su utilización en cada caso concreto, sino también su articulación en los casos de conflictos armados prolongados en territorios ajenos a los de los países miembros. En semejantes circunstancias, la disponibilidad de «armas químicas» resulta innecesaria, mientras que la función «prioritaria» de las «fuerzas nucleares» queda reducidas al ámbito de la disuasión o como señala el propio Documento a: «Mantener la paz y evitar la coacción y cualquier tipo de guerra» (88).

La «revisión» del Nuevo Concepto Estratégico en el Consejo Atlántico de Washington (23-24 abril 1999) (89)

¿Qué novedades introduce el Consejo Atlántico de Washington del mes de abril de 1999 al Documento aprobado en 1991? En primer lugar, la definición de los «desafíos y riesgos» que debe enfrentar la Alianza resulta

(87) Sobre la evolución de las doctrinas norteamericanas que sustentaron la función «disuasora» de las fuerzas nucleares de la OTAN, puede consultarse en CALDUCH, R.: *Relaciones Internacionales*, pp. 387-392, Ediciones de Ciencias Sociales. Madrid, 1991.

(88) *Revista de la OTAN* número 6. *Obra citada*, p. 32.

(89) El texto íntegro puede consultarse en «Una Alianza para el siglo XXI. Comunicado de la Cumbre de Washington. Emitido por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington D.C. el 24 de abril de 1999». *Revista de la OTAN* volumen 47, número 2, pp. 19-35. 1999.

mucho más concreta agregando a la enumeración inicial varios supuestos importantes:

1. Entre los «riesgos multidireccionales y complejos», se incluyen tanto los de carácter militar como los de naturaleza no militar (dificultades políticas, sociales o económicas; litigios territoriales; conflictos étnicos; violación de los derechos humanos; etc.). Pero además se señalan las dos áreas geopolíticas de donde pueden proceder esos riesgos: el área euroatlántica y el área de la periferia de la Alianza.
2. Se incrementa la relación de amenazas militares con la incorporación expresa de tres nuevos supuestos: el «incremento de fuerzas nucleares fuera de la Alianza» (referencia indirecta a países como la India; Pakistán; República Popular China; Corea del Norte; etc.); la «proliferación de armas ABQ y la difusión de tecnología militar avanzada (misiles de alcance intermedio; instrumentos de guerra electrónica, etc.)».
3. Se agregan dos supuestos de «inseguridad interna» que son el «crimen organizado» y los «grandes desplazamientos de población provocados por conflictos armados», que vienen a sumarse a las «acciones terroristas y de sabotaje» que se mencionaban en el Documento de Roma.

Pero sin duda, la principal modificación introducida por la revisión del Nuevo Concepto Estratégico realizada en Washington, fue la diferenciación entre las «misiones según el artículo 5 del Tratado», es decir las destinadas a garantizar la paz, la seguridad y la integridad territorial de los países aliados, en caso de agresión o amenaza de agresión, en el área especificada por el propio Tratado, y las «misiones no artículo 5» es decir las destinadas a la gestión de crisis y prevención de conflictos en países no aliados o en zonas «fuera de área». Esta distinción resulta tanto más relevante cuanto que, por primera vez, la Alianza equipara la importancia estratégica de ambas categorías de misiones desde el punto de vista defensivo.

En efecto, respecto de las «misiones no artículo 5» el Documento de Washington afirma:

«Estas misiones pueden ser altamente exigentes y necesitar las mismas cualificaciones políticas y militares —cohesión, entrenamiento multinacional, trabajo profundo de planificación previa, etc.— que aquéllas que serían necesarias en una situación conforme al artículo 5.» (90).

(90) *Revista de la OTAN* volumen 47. *Obra citada*, p. 28.

A partir de esta equiparación política y estratégica de ambos tipos de misiones, resulta evidente que tanto los principios estratégicos, como la estructura de fuerzas y las directrices operativas, incorporarán, de forma singular, las referencias a los tipos de misiones no artículo 5.

Por lo que se refiere a éstas, el Documento menciona sus principales categorías, que son:

1. Prevención de conflictos.
2. Dirección de operaciones de respuesta a las crisis internacionales.
3. Participación en operaciones de pacificación dirigidas por la OTAN.

Misiones que se admite que presenten distintas posibilidades, desde operaciones dirigidas y desarrolladas íntegramente por la OTAN, hasta operaciones llevadas a cabo con Rusia, pasando por operaciones desarrolladas por la UEO. Para estos dos últimos supuestos, la Alianza considera la necesidad de disponer de «fuerzas separables pero no separadas» que temporalmente puedan quedar adscritas a estos tipos de misiones.

De este modo, las «operaciones de pacificación», en sus distintas modalidades, han pasado a convertirse en objetivo fundamental de la OTAN, exigiendo su plena incorporación al planeamiento estratégico de la Alianza durante los próximos años. De manera explícita, el Documento de Washington señala que este tipo de operaciones pueden decidirse por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o por la OSCE pero, y esto es lo más destacable, se admite también que la propia Alianza decida este tipo de «operaciones de pacificación» como forma de prevención ante la amenaza o la posible agresión a la integridad territorial y la independencia de sus miembros o, simplemente, para mantener la estabilidad y la paz en la región euroatlántica. Sobre este extremo, el Documento es inequívocamente claro:

«Estas disposiciones permiten también a las fuerzas de la OTAN llevar a cabo operaciones ante crisis no contempladas en el artículo 5 y constituyen un prerequisite para una respuesta coherente de la Alianza a todas las posibles contingencias» (91).

Naturalmente, la incorporación de esta nueva categoría de misiones, obliga a una reformulación parcial de las funciones y de la estructura de fuerzas de la Alianza. Aunque en términos generales se siguen manteniendo las

(91) *Revista de la OTAN* volumen 47. *Obra citada*, p. 30.

dos categorías de fuerzas: nucleares y convencionales y, en estas últimas, los tres niveles establecidos en la Declaración de Roma (fuerzas de reacción rápida; fuerzas de defensa y fuerzas de apoyo), la posibilidad de emplearlas en «operaciones fuera de área» impone unas mayores exigencias operativas y logísticas en cada uno de esos tres niveles.

En cuanto a las nuevas exigencias operativas, destaca la «polivalencia», es decir la capacidad de las unidades de poder desempeñar misiones correspondientes a los tres niveles:

«La Alianza contará con una proporción sustancial de fuerzas capaces de cumplir más de una de estas tareas» (92).

Por lo que se refiere a los nuevos requerimientos logísticos, destacan el relativo al despliegue geográfico de fuerzas en todo el territorio de la Alianza, pero con la capacidad de poder mantener unidades fuera del territorio de cada país aliado, además de poder satisfacer las necesidades de abastecimiento de aquellas fuerzas establecidas «fuera de área», incluidas las exigencias derivadas de su incremento o disminución en periodos de tiempo breves. En definitiva, desde el punto de vista logístico, no sólo deben satisfacerse los requerimientos derivados de la necesaria «capacidad defensiva del territorio de la OTAN», sino también, y muy especialmente, los que resultan de «acrecentada capacidad de proyección de fuerza fuera de ese territorio».

Estas nuevas exigencias operativas y logísticas, se demostrarían inútiles si, paralelamente, no se hubiese realizado una profunda reorganización en la «estructura de mando» de la Alianza, en la que también se incluye la creación de «cuarteles generales conjuntos y combinados desplegados», susceptibles de actuar tanto bajo mando político ajeno a la OTAN como bajo mando político de la propia Alianza.

De todo lo expuesto se desprende muy claramente que la Declaración de Washington, no sólo es el Documento de consumación de las reformas iniciadas ocho años antes en Roma, sino que también constituye un jalón esencial en el desarrollo doctrinal de las nuevas funciones de seguridad y defensa que la OTAN aspira a desempeñar a escala internacional en este nuevo siglo. Una de estas decisivas funciones es, precisamente, la que tiene como referencia las «operaciones de pacificación».

(92) *Revista de la OTAN* volumen 47. *Obra citada*, p. 31.

Las operaciones de pacificación

En términos generales, podemos definir:

«Las operaciones de pacificación como aquellas medidas internacionales de seguridad colectiva, destinadas a impedir que las crisis o los conflictos existentes constituyan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, ya sea por su transformación en conflictos armados y/o su extensión a otros países, permitiendo la suspensión de las hostilidades con vistas a negociar la resolución del conflicto o garantizando las condiciones que impidan la reanudación del conflicto armado. Tales medidas se inscriben en el marco jurídico establecido por la Carta de Naciones Unidas, especialmente en sus capítulos VI, VII y VIII.»

De acuerdo con el Informe de Naciones Unidas sobre los 50 años de las operaciones de mantenimiento de la paz (1948-1998) (93), durante todo este periodo se realizaron 49 operaciones de Naciones Unidas, de las que 13 se establecieron entre 1948 y 1988, mientras que entre 1988 y 1998 se aprobaron 36, con su máximo en el año 1993, en el que participaron más de 80.000 militares y civiles de 77 países.

Evidentemente en este amplio periodo de tiempo, las «operaciones de pacificación» han experimentado sustanciales cambios, tanto en sus objetivos como en su estructura y funcionamiento (94), de tal modo que hoy podemos diferenciar claramente:

1. Operaciones de establecimiento de la paz (*peace making*). Son medidas destinadas a poner fin a una «crisis» o un «conflicto armado», instaurando una solución pacífica y definitiva para las causas que lo originaron. Cuando este tipo de operaciones se desarrollan en el marco de una «crisis», es decir, en controversias en las que existe la amenaza de la fuerza o su empleo de una forma limitada y esporádica, constituyen un instrumento complementario, pero muy eficaz, de la «diplomacia preventiva» que es el verdadero medio de solución de la crisis. En este contexto debemos incluir el «despliegue preventivo» de fuerzas

(93) Este Informe podía consultarse el día 7 de diciembre de 1999, en la siguiente dirección de Internet: http://www.un.org/Depts/DPKO/pk50_w.htm.

(94) La mejor obra en castellano, aunque limitada a las operaciones de mantenimiento de la paz, es la de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.: *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, dos volúmenes. Universidad de Huelva. Ministerio de Educación y Cultura. Huelva, 1998.

multinacionales o el «envío de observadores» internacionales, que colaboran sobre el terreno en las tareas de investigación o encuesta.

2. Operaciones de imposición de la paz (*peace enforcing*). Sin embargo, cuando el conflicto armado se ha desencadenado, existe una variante de este tipo de operaciones de establecimiento de la paz cuya finalidad es lograr su conclusión, a pesar o en contra de la voluntad de las partes, mediante el empleo de la fuerza por parte de la comunidad internacional. En tal caso nos hallamos ante una operación de imposición de la paz (*peace enforcing*).

Precisamente por tratarse del único supuesto de «empleo de la fuerza de forma agresiva u ofensiva» que el Derecho Internacional ha «legalizado», el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico internacional para considerarlo una «operación de imposición de la paz» no puede quedar sujeto a las interpretaciones de cada Estado. El principal de estos requisitos es que el empleo de la fuerza debe ser aprobado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, único órgano facultado para decidir, en representación de la «comunidad internacional», cuando hay una amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (artículo 39 en relación con el 42 de la Carta). Las intervenciones en la guerra de Corea y en la guerra de Golfo, constituyen otros tantos casos de operaciones de imposición de la paz.

Operaciones de mantenimiento de la paz (*peace keeping*). Son las más frecuentes y tienen como objetivo garantizar el cese de hostilidades entre los beligerantes para permitir o facilitar las negociaciones entre los beligerantes, que pongan fin al conflicto armado que amenaza la paz y la seguridad internacionales, así como para garantizar la protección de la población civil, incluido el envío de ayuda humanitaria.

Obviamente, el desarrollo de estas operaciones adquiere su pleno significado en el marco general de los conflictos armados, es decir, cuando han fracasado las iniciativas de la «diplomacia preventiva», y por consiguiente la finalidad última de estas operaciones es siempre mucho más limitada y modesta en su desarrollo y en sus resultados que la que puede derivarse de una operación de imposición de la paz. No obstante, ello no significa que no resulten insustituibles para minimizar los destructivos efectos que los conflictos armados tienen para la población civil o incluso para las propias fuerzas beligerantes y, de este modo, contribuyen también a mitigar la espiral de violencia propia de toda guerra y a facilitar las condiciones políticas y psicológicas necesarias para una negociación entre los dirigentes de las partes contendientes.

Básicamente, las operaciones de mantenimiento de la paz pueden clasificarse en dos grandes categorías atendiendo a las funciones principales que deben satisfacer: operaciones de observación y operaciones de interposición. Por otra parte y aunque en términos generales este tipo de operaciones se desarrollan por contingentes militares multinacionales, cada vez es más frecuente que participen también unidades policiales y personal civil, habida cuenta de la creciente importancia que está adquiriendo el mantenimiento del orden público y la atención a las víctimas de la población civil, función esta última en la que la participación del personal civil, profesional y voluntario, que aportan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) es cada vez más decisivo.

Operaciones de consolidación de la paz (*peace building*). Son aquellas medidas posteriores a la conclusión de un conflicto armado, que tienen como finalidad prioritaria instaurar y/o apoyar aquellas autoridades e instituciones locales que deben lograr, a medio y largo plazo, la reconstrucción política, económica y social de la sociedad con objeto de consolidar definitivamente la paz y evitar así la reanudación del conflicto armado.

Por su propia naturaleza y finalidad, el adecuado desarrollo de este tipo de operaciones es el que atribuirá pleno sentido a los esfuerzos realizados por la comunidad internacional con las operaciones previas de mantenimiento de la paz, de las que son habitualmente su continuidad en las circunstancias de posguerra. Desde esta perspectiva, las operaciones de consolidación de la paz aunque suelen contar con la participación de fuerzas militares, fundamentalmente con funciones de mando, control, comunicaciones y seguridad, el peso fundamental de su ejecución recae sobre los contingentes policiales y el funcionariado civil.

En términos generales podríamos elaborar los siguiente esquemas de las operaciones de pacificación, figuras 1 y 2, pp. 198-199.

El desarrollo de las diversas categorías de operaciones de pacificación debe cumplir una serie de principios generales que garantizan tanto su conformidad con el ordenamiento jurídico internacional vigentes, es decir su «legalidad», como con el conjunto de valores que sustentan el orden político internacional, es decir su «legitimidad». Aunque la satisfacción de tales principios generales puede constituir un serio obstáculo para la efectiva instauración de una operación de pacificación e, incluso, puede llegar a imposibilitar alguna de sus modalidades, sin embargo a largo plazo es precisamente su cumplimiento la principal garantía de éxito. Estos principios generales podemos resumirlos en los siguientes:

1. Existencia de un acuerdo internacional generalizado sobre la necesidad de activar una operación de pacificación. Dicho acuerdo puede revestir la forma de una resolución del Consejo de Seguridad o de alguna organización regional, dependiendo del tipo de operación de pacificación que se desee realizar. Cuando se trata de operaciones de imposición de la paz, el acuerdo internacional siempre deberá estar recogido en una resolución del Consejo de Seguridad, no resultando suficiente el acuerdo adoptado por otro tipo de organismo.
2. Consentimiento previo de las partes en conflicto a la adopción de una operación de pacificación, seguido de su colaboración incondicional y de «buena fe» con las fuerzas de pacificación mientras dure el desempeño de su misión. La excepción al cumplimiento de este principio se manifiesta en las operaciones de imposición de la paz que, por su propia naturaleza, se desarrollan precisamente en aquellos supuestos en los que todas o alguna de las partes beligerantes, se niegan a conceder la previa autorización para que las fuerzas de pacificación puedan desempeñar su misión en el territorio sometido a sus respectivas soberanías.

El cumplimiento escrupuloso de este principio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las operaciones de mantenimiento y de consolidación de la paz puedan realizarse con eficacia. Por esta razón, el debate sobre el alcance y los límites del derecho de injerencia, ya sea por razones humanitarias o en defensa de los derechos humanos de determinados colectivos, constituye actualmente unos de los aspectos más debatidos por la doctrina iusinternacionalista.

Por otra parte, y como tendremos ocasión de analizar con más detalle, no siempre el consentimiento previo de las partes en conflicto, se materializa luego en una colaboración «de buena fe» con las fuerzas de pacificación que operan sobre el terreno. En semejantes circunstancias, surge la cuestión de determinar qué medidas pueden adoptarse para «estimular» o, incluso, obligar a los contendientes a respetar el compromiso internacional asumido.

3. La neutralidad de los países que integran las fuerzas de pacificación, pues no cabe que un Estado beligerante o aliado de alguna de las partes en conflicto pueda intervenir en las operaciones de pacificación sin suscitar el rechazo de los restantes contendientes.

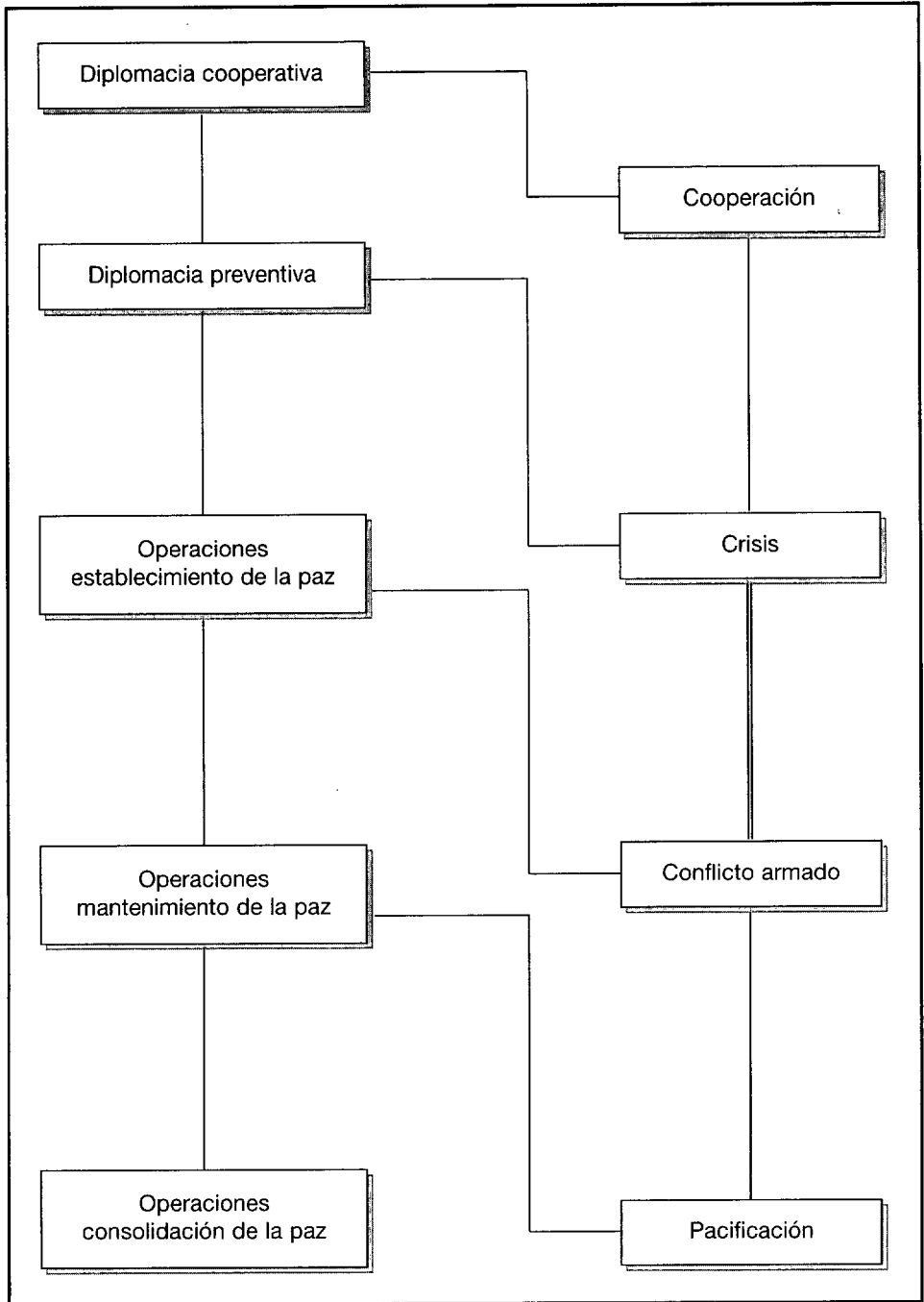


Figura 1.- Etapas de los procesos de pacificación.

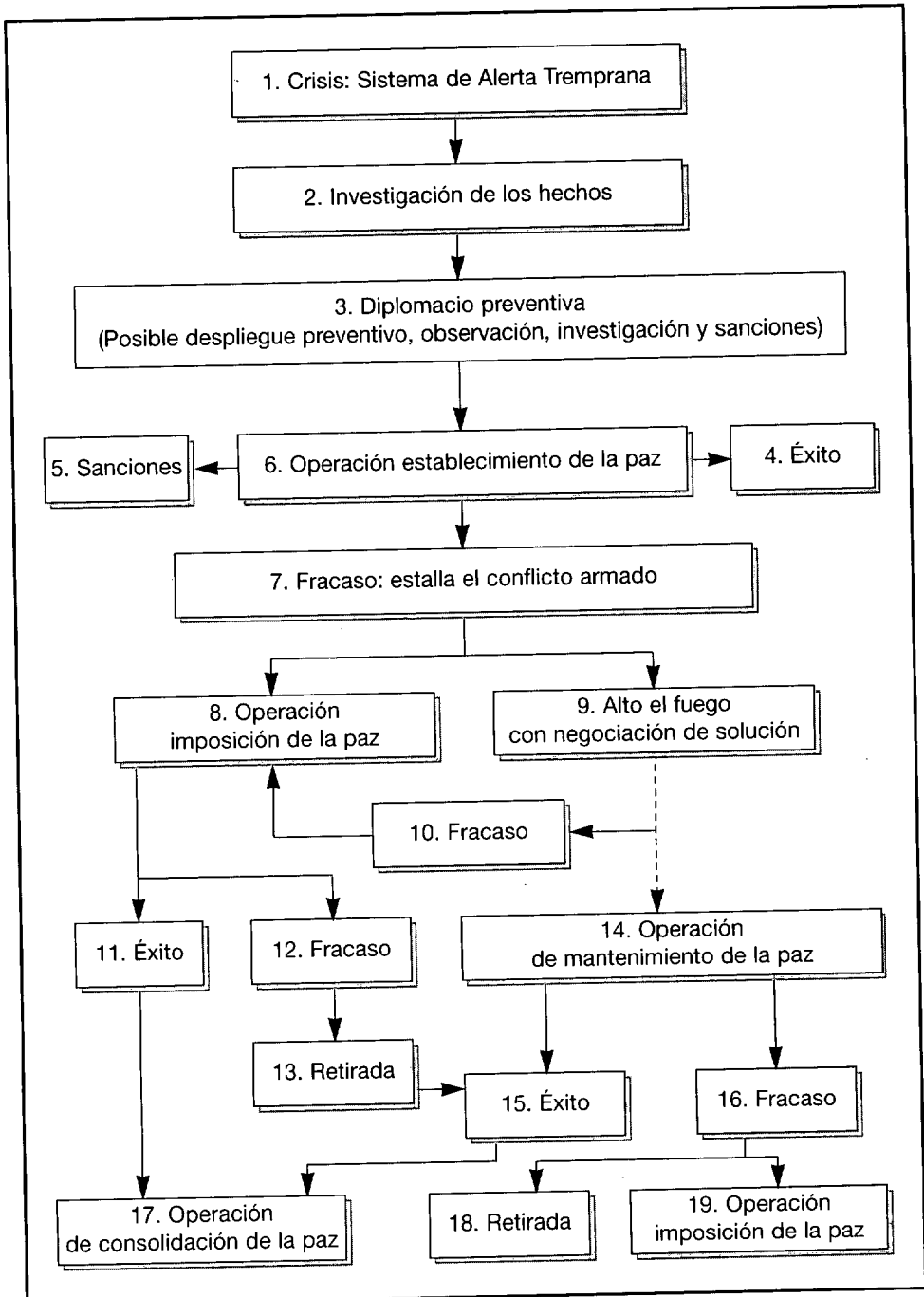


Figura 2.- Proceso de resolución de conflictos.

Como podemos apreciar fácilmente, el principio de neutralidad deriva directamente de la necesidad de contar con el consentimiento previo de las partes en conflicto y, al mismo tiempo, se convierte en requisito necesario para satisfacer otros principios generales, como por ejemplo el principio de imparcialidad de actuación.

4. La imparcialidad en la actuación de las fuerzas de pacificación, ya que la misión principal de tales fuerzas no es satisfacer las exigencias o necesidades de las partes en conflicto sino «cumplir los objetivos y términos del mandato por el que fueron creadas».

Esta imparcialidad de actuación constituye, sin duda, uno de los principales motivos de desavenencia y de tensiones entre las fuerzas de pacificación y las fuerzas beligerantes, pues cada una de las partes intenta instrumentalizar las capacidades operativas y logísticas de las fuerzas de pacificación en su propio beneficio, con objeto de lograr alguna ventaja estratégica sobre su(s) adversario(s). Pero, precisamente por esta misma razón, el cumplimiento escrupuloso de este principio es el único fundamento que puede generar, a medio plazo, la confianza suficiente entre las partes en conflicto para «permitir que las fuerzas de pacificación asuman el control militar» en las zonas y durante el tiempo necesario para resolver de forma negociada el conflicto armado o, en su caso, impedir su reproducción.

5. Un limitado empleo de la fuerza, acorde con las características de la operación de pacificación pero también con la conducta de colaboración demostrada por las partes en conflicto hacia las fuerzas de pacificación.

Sobre este principio conviene realizar alguna reflexión que aclare algunas de las confusiones más frecuentes, incluso entre los propios funcionarios de Naciones Unidas, sobre el significado y alcance del empleo de la fuerza por parte de las fuerzas de pacificación en el desempeño de su misión.

Ante todo, hay que destacar que el empleo de la fuerza por las tropas de pacificación, más allá de la legítima defensa, debe ser expresamente aprobado en el documento que regula la operación de pacificación o en otros posteriores en los que se precisen o modifiquen sus objetivos y funciones. Además será objeto de una normativa específica, conocida como Reglas de Enfrentamiento (ROE) *Rules Of Engagement*, que impida su utilización arbitraria o discrecional por parte de los mandos militares.

En términos generales se puede establecer el criterio de que el uso limitado de la fuerza se suele autorizar siempre que resulta «imprescindible» para el cumplimiento del objetivo principal asignado a la misión de pacificación. Por esta razón, «las operaciones de pacificación cuyo principal objetivo es la observación, excluyen el uso de la fuerza, mientras que en las operaciones con otros objetivos (interposición; desmilitarización de una zona; establecimiento de un bloqueo; protección de convoyes de ayuda humanitaria; etc.), suele admitirse un uso limitado de la fuerza.»

Sin embargo, una vez admitido el uso limitado de la fuerza por las tropas de pacificación, ésta se empleará o no dependiendo de cual sea la conducta de colaboración que demuestren las fuerzas beligerantes en cada circunstancia. Es, por tanto, un serio error político y militar instaurar unos límites intangibles al uso de la fuerza que impidan, con posterioridad, a los mandos de la misión de pacificación, gozar de una capacidad de decisión suficiente para emplear la fuerza cuando las circunstancias lo exigen para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la misma, porque «si es cierto que las fuerzas de pacificación no pueden comportarse como partes beligerantes, también lo es que no pueden convertirse en rehenes de las fuerzas en conflicto sin traicionar el sentido mismo de la operación de paz.»

La experiencia adquirida en este terreno durante las operaciones de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia ha sido decisiva. Los casos de las matanzas realizadas en Vukovar, Drubrovnik y Srebrenica, demostraron de forma elocuente la impotencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz para impedir las represalias de los beligerantes contra la población civil, cuando éstos violan los compromisos adquiridos internacionalmente para garantizar la misión encomendada a las tropas internacionales de pacificación.

6. Es necesaria la unidad de mando que garantice la coherencia en la planificación estratégica y la eficacia en la ejecución operativa de todos los aspectos, tanto militares como diplomáticos y técnicos, que entraña toda operación de pacificación.

Este principio resulta tanto más importante cuanto que, por lo general, las operaciones de esta naturaleza suelen gozar de una composición multinacional de sus recursos humanos, militares y civiles, que introduce un factor añadido de complejidad en su elaboración y ejecución.

La unidad de mando de las operaciones de pacificación debe satisfacer también otros dos requerimientos. De una parte el papel de representación internacional que desempeña en tanto en cuanto el mando de la misión se crea por y depende de una organización intergubernamental, ya sea Naciones Unidas o cualquier otra de alcance regional. Ello significa que las decisiones que adopte y las actuaciones que realice tendrán inevitablemente una trascendencia jurídica y política internacionales, además de provocar unos efectos no sólo para las partes en el conflicto sino también para los países que hayan involucrado fuerzas militares y/o personal civil en la operación de pacificación.

Pero además, la unidad de mando debe gozar de la confianza de las partes en conflicto, ya que una buena parte de la eficacia de las operaciones de pacificación depende de la permanente actividad negociadora que debe realizar el mando entre las partes en conflicto, con objeto de resolver los innumerables problemas y situaciones que se suscitan en el desarrollo de la misión y que no pueden anticiparse en el momento de realizar el planeamiento estratégico de la operación de paz.

7. Finalmente, debe adoptarse una adecuada normativa que regule todos los aspectos principales de las operaciones de pacificación con el fin de limitar al máximo el grado de incertidumbre en su elaboración y el nivel de arbitrariedad, y por tanto de riesgo, en su ejecución. Con ello, la conducta de las fuerzas de pacificación, pero también de las partes en conflicto, resulta mucho más previsible facilitándose así la búsqueda de una solución negociada al margen de las hostilidades (95).

Esta adecuada normativa incluye dos grandes categorías de normas jurídicas. Las de carácter general, es decir aquellas que regulan con carácter general las operaciones de pacificación, y la de carácter específico y por tanto elaboradas con carácter particular para cada una de estas operaciones. Veámoslas brevemente:

a) Normas con carácter general:

1. Carta de las Naciones Unidas.
2. Tratados de organizaciones intergubernamentales de carácter regional (OTAN; UEO; OSCE; Unión Europea; Organización de Estados Americanos (OEA); Organización de la Unidad Africana (OUA), etc.).
3. Convenios de Ginebra.

(95) GÓMEZ DE OLEA, P.: «Aspectos internacionales y proyectos existentes» en *Cuadernos de Estrategia* número 94, pp. 51-72. 1998.

b) Normas de carácter específico:

1. Resolución del Consejo de Seguridad o del organismo competente de alguna organización intergubernamental regional. Suele incluir el mandato, generalmente por un periodo de seis meses renovable, en el que se designa el jefe de la fuerza; la recomendación de la fuerza de pacificación; los Estados participantes y su grado de contribución; recomendaciones para la financiación de la operación; etc.
2. Términos de Referencia (TOR) *Terms of Reference*. Es la directiva que traslada el secretario general de Naciones Unidas o de la organización regional al jefe de la misión, en la que se detalla el contenido general del mandato, especialmente en lo relativo a la estructura de mando, los cometidos u objetivos de la misión, así como a la composición de la fuerza.
3. Acuerdo sobre el Estatus de la Fuerza de Pacificación (SOFA) *Status of Forces Agreement*. Es el Tratado por el que se garantiza el estatus que gozará la fuerza de pacificación en el territorio de las partes en conflicto, mientras se encuentre desempeñando su misión. Este tratado debe ser firmado y ratificado por Naciones Unidas o la organización regional correspondiente, el/los Estado/s anfitriones y el/los Estado/s que participan en el contingente de pacificación. Éste es el Documento jurídico internacional que garantiza la colaboración de las partes en conflicto con la fuerza de pacificación y cuya violación produce las correspondientes responsabilidades internacionales. Entre otras materias incluye los permisos de entrada y salida de los miembros de la misión; el empleo de armas y tipos de armas autorizados; empleo de banderas y distintivos de la misión; delimitación de las zonas de libre circulación por las unidades de la fuerza de pacificación; jurisdicción civil y militar, así como los privilegios e inmunidades aplicables a los miembros de la misión; derechos y condiciones para la importación del material y equipo requerido para el desempeño de la misión; abastecimiento local de bienes y servicios (agua; luz); etc.
4. Las ROE. Son las normas que regulan el empleo del armamento disponible por la fuerza de pacificación, en el marco de los principios de autodefensa e imparcialidad. Deben ser aprobadas por las partes en conflicto y por el mando de la fuerza multinacional y están redactados en forma de autorizaciones o prohibiciones.
5. Directrices para la misión (*guidelines*). Son las normas específicamente redactadas para cada operación de pacificación por la División Militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz,

dependiente de la Secretaría General de Naciones Unidas. En ellas se incluyen referencias generales a la finalidad de la misión; las características geográficas, sociales, etc. de la zona donde se va a desarrollar la misión; la organización general de la fuerza; sistema de selección y requisitos mínimos de los participantes en la misión; horarios, licencias, autorizaciones de viajes, etc.

Como se puede apreciar por este amplio y complejo entramado de normas jurídicas internacionales aplicables a las operaciones de pacificación, existe la decidida voluntad de dejar muy escaso margen para la improvisación o cualquier actuación arbitraria que pueda cuestionar la credibilidad de la misión y amenazar la eficacia de su ejecución.

Sin embargo, por necesaria y exhaustiva que sea esta regulación jurídica de las operaciones de pacificación, siempre existirá un margen de acontecimientos y funciones no contemplado por las normas jurídicas y, por tanto, sujeto a las oportunidades y limitaciones que ofrezca la negociación coyuntural con las partes en conflicto (96).

No podemos concluir este apartado sin hacer una referencia, por somera que sea, al largo y complicado procedimiento por el que se aprueban y desarrollan las operaciones de pacificación, en el marco general de Naciones Unidas. En este procedimiento intervienen, o pueden llegar a intervenir, para la aprobación de una operación de pacificación tres órganos principales: el Consejo de Seguridad, en ocasiones la Asamblea General, y la Secretaría General de la Organización.

En cuanto a la puesta en marcha y la supervisión del desarrollo efectivo de la operación intervendrán el Comité de Estado Mayor; dependiente del Consejo de Seguridad, la Oficina Ejecutiva de la Secretaría General que asumirá las relaciones entre el secretario general y los altos funcionarios que lo representan al frente de las operaciones de pacificación.

Por su parte, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se encarga de la planificación, preparación y conducción de este tipo

(96) Como ha demostrado Fernández Sánchez para las operaciones de mantenimiento de la paz, ha sido precisamente por la vía de estas modificaciones introducidas como respuesta a las exigencias particulares de cada operación, como se ha realizado la constante adaptación y actualización de las operaciones de pacificación a una realidad internacional notablemente diferente de la que existía en los primeros años de la posguerra cuando se aprobaron las primeras operaciones de este tipo. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.: *Operaciones... Obra citada*, volumen 1, pp. 103 y siguientes.

de operaciones, convirtiéndose en el órgano de vinculación permanente entre el secretario general y los contingentes militares encargados de la misión. Desempeña también la responsabilidad de coordinar los aspectos logísticos de la operación, tarea que se ejecuta a través de la División de Operaciones en Campaña (FOD) *Field Operations Division*, y elabora los informes que periódicamente debe presentar el secretario general al Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En resumen, corresponde a este órgano la coordinación de todas las tareas esencialmente militares de las operaciones de pacificación.

En cambio, la dimensión política que entrañan las operaciones de pacificación se desarrollan por el Departamento de Asuntos Políticos, dependiente de la Secretaría General, ya que debe evaluar y asesorar al secretario general en la política que deberían seguir las Naciones Unidas en las áreas afectadas por conflictos armados, nacionales o internacionales. Pero sobre todo, corresponde a este Departamento poner en marcha las iniciativas propias de la diplomacia preventiva y de las operaciones de establecimiento de la paz.

Naturalmente, como todos los conflictos armados provocan una serie de perjuicios, directos o indirectos, a la población civil por ser ésta la más desprotegida frente a la violencia de las partes contendientes, el Departamento de Asuntos Humanitarios asume la responsabilidad de coordinar todos los aspectos relacionados con la ayuda humanitaria y su distribución contando, además, con el apoyo de las ONG que, en ocasiones, son las únicas capaces de cubrir las necesidades básicas de la población civil en los supuestos y bajo las condiciones generadas por el desarrollo de los conflictos armados.

Esta proliferación de organismos que, en mayor o menor medida, participan del proceso de aprobación y ejecución de una operación de pacificación, complica extraordinariamente su eficacia al dispersar las decisiones, así como las responsabilidades, y burocratizar las tareas y funciones que deben desempeñarse.

Con todo, las operaciones de pacificación, en sus distintas modalidades, siguen siendo el principal instrumento del sistema mundial de seguridad colectiva para enfrentar las crisis y resolver los conflictos armados que existen en el panorama internacional. Lógicamente, cabe suponer que durante los próximos años serán este tipo de operaciones de pacificación las que seguirán acaparando una parte muy significativa de los

recursos humanos y materiales empleados por los países más avanzados, especialmente las grandes potencias mundiales, en actuaciones internacionales destinadas a restablecer la paz o garantizar la seguridad. La experiencia de la última década así lo acredita.

No obstante, si el pronóstico anterior se considera básicamente acertado, se suscitan varias cuestiones para las que, hoy por hoy, carecemos de respuestas inequívocas sobre las que poder articular modelos de seguridad internacional eficaces y doctrinas estratégicas suficientemente claras para permitir la elaboración de planes operativos y de contingencia, con los que poder enfrentar los futuros retos a la paz y la seguridad internacionales.

Básicamente nos limitaremos a formular algunas de tales cuestiones: ¿La actual configuración orgánica y competencial de Naciones Unidas resulta suficiente para responder a los requerimientos de las nuevas y más complejas situaciones de crisis o de conflictos armados que surgirán en un futuro próximo? ¿La regionalización política y económica que se está experimentando a escala mundial introducirá también una regionalización en la gestión de las crisis o conflictos armados mediante las correspondientes operaciones de pacificación? ¿Quién decidirá la activación de una operación de pacificación y con qué criterios jurídicos y políticos se adoptarán tales decisiones?

Las «lecciones aprendidas» durante la última década: una perspectiva atlantista

En buena medida, la Declaración del Consejo Atlántico de Washington, constituye una respuesta, por cuestionable que pueda ser para muchos internacionalistas, a estas interrogantes. Dicha respuesta se ha elaborado a partir de la experiencia acumulada por la OTAN, pero también por sus distintos países miembros, en las operaciones de pacificación llevadas a cabo en la antigua Yugoslavia; Albania y, más recientemente, en Kosovo.

En efecto, respecto de la primera cuestión, es decir la suficiencia del sistema de Naciones Unidas para hacer frente a los retos de las futuras crisis o conflictos armados, la respuesta de la OTAN es claramente negativa. Porque si es cierto que para los aliados, especialmente para Estados Unidos, la ONU sigue siendo una Organización necesaria para legalizar las actuaciones internacionales de pacificación, también lo es que el sistema de decisión del Consejo de Seguridad (léase derecho de veto) y la depen-

dencia de las fuerzas y recursos financieros aportados por los países miembros para cada operación de pacificación, la convierten en un organismo con capacidades manifiestamente insuficientes para garantizar, de forma efectiva y rápida, la seguridad de los Estados que la componen.

Ante semejante déficit político y militar de Naciones Unidas, se impone la necesidad de actualizar orgánicamente y reforzar las capacidades militares de la Alianza para, de este modo, contar con un instrumento de seguridad y defensa adecuado a los nuevos escenarios internacionales y, al mismo tiempo, libre de las hipotecas que puedan ejercer terceras potencias como Rusia o la República Popular China.

En otras palabras:

«El Nuevo Concepto Estratégico de OTAN no sólo demuestra la necesidad de actualización de la Alianza, sino que ante todo evidencia la necesidad de contar con un sistema de seguridad regional precisamente porque se desconfió de la eficacia futura del sistema de seguridad colectiva mundial que representan Naciones Unidas.»

En cuanto a la cuestión del carácter regional o universal de las operaciones de pacificación, también la respuesta atlantista parece clara. Se trata de potenciar un sistema regional de seguridad y defensa con capacidad de proyección política y militar en cualquier área del sistema internacional.

En efecto, en la medida en que entre los aliados de la OTAN figuran algunas de las principales potencias mundiales, como Estados Unidos, el Reino Unido o Francia, la seguridad y defensa de los intereses políticos, económicos y sociales de tales potencias no puede quedar restringida al estrecho marco euroatlántico, sencillamente porque dichos intereses desbordan ampliamente ese marco geopolítico. Por ejemplo, Francia o Estados Unidos poseen territorios en el Pacífico. Sin embargo, resulta indudable que el núcleo principal de los recursos humanos, económicos, tecnológicos y militares que alimentan el poder de estas potencias mundiales se encuentran ubicados en el espacio euroatlántico, siendo la OTAN su columna vertebral. De ello se desprende que será, precisamente, la Alianza Atlántica la que deberá proveer las estructuras orgánicas y los medios de fuerza que utilicen sus miembros para poder hacer frente a la nueva conflictividad internacional.

Sin embargo, la concepción de la seguridad y los intereses que los diversos países aliados sustentan en el seno de la OTAN, empezando por Estados Unidos y concluyendo por Francia, son lo suficientemente discrepantes para que dejen su huella en las decisiones de la Alianza. Estas «dife-

rencias internas» son muy probables que terminen acentuándose si, finalmente, los países europeos deciden desarrollar sus propias estructuras políticas militares en el marco de la Unión Europea. Para expresarlo de una forma sencilla: puede que en un futuro próximo, la concepción de la seguridad «aliancista» sea abiertamente diferente, sino contradictoria, con la de la seguridad «europeísta» y en tal caso es, cuando menos, cuestionable anticipar la primacía de la primera sobre la segunda tal y como ocurre en la actualidad.

Finalmente, el tema de «quién» decidirá la puesta en marcha de una operación de pacificación y con qué criterios jurídicos y políticos, ha sido abordado por la Alianza con motivo del conflicto de Kosovo. En esta ocasión, la OTAN ha desarrollado toda una operación de imposición de la paz (*peace enforcing*) completamente al margen de Naciones Unidas.

Evidentemente, esta iniciativa sólo ha sido posible a partir del acuerdo político, fraguado en el seno de la Alianza, entre Estados Unidos; Reino Unido; Francia y la República Federal de Alemania, al que se han sumado otros aliados como Italia o España. Luego podemos extraer la correspondiente conclusión sobre «quién» decidirá las operaciones de pacificación desarrolladas por o con intervención de la OTAN: lo decidirá el núcleo político-militar integrado por los cuatro países mencionados.

También podemos deducir alguno de los criterios jurídicos y políticos que guiarán las decisiones de los países aliados a la hora de activar una operación de pacificación. Ante todo, la base jurídico-política que se invocará a partir de ahora será precisamente la Declaración de Washington, por ser en ella donde se equiparan las «operaciones no artículo 5» con las contempladas en el Tratado de Washington. En segundo lugar, las prioridades geopolíticas aparecen también claramente recogidas en la citada Declaración de Washington (1999) y pueden resumirse en las siguientes:

- a) Las crisis o conflictos armados que amenacen directamente la soberanía o el territorio de alguno de los países aliados.
- b) Las crisis o conflictos armados que amenacen la paz o estabilidad general de la región euroatlántica.
- c) Las crisis o conflictos armados que amenacen las áreas periféricas de la región euroatlántica (por ejemplo, el Mediterráneo, el Magreb, el Cáucaso, Centroamérica, etc.).
- d) Las crisis o conflictos armados que amenacen el abastecimiento de bienes o recursos esenciales para los países aliados (por ejemplo, la región del Golfo, el área centroasiática, etc.).

En todas estas áreas, la OTAN tenderá a desarrollar operaciones de pacificación cuando así lo acuerden sus principales potencias aliadas, con o sin la cobertura jurídica de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por último, también cabe afirmar que tales operaciones de pacificación aprobadas y ejecutadas por la OTAN, seguirán el patrón experimentado en los conflictos del Golfo y de Kosovo y no el de Bosnia-Herzegovina. Ello significa que la OTAN seguirá una estrategia que combine la presión diplomática con la disuasión militar como fórmula de diplomacia preventiva. Si ésta fracasa, desarrollará una operación de imposición de la paz con preferencia a una operación de mantenimiento de la paz.

En tal caso, la operación se desarrollará siguiendo una estrategia de sometimiento u ofensiva, aprovechando la superioridad militar de la Alianza respecto de las partes en conflicto, pero durante un periodo breve y tratando de provocar el menor número posible de víctimas civiles y de sufrir el menor número de bajas. En la operación de pacificación tratará de involucrar militarmente a todas las potencias regionales y, eventualmente, también a otras grandes potencias, como la Federación Rusa. Caso de que esta última condición no pueda alcanzarse, la OTAN buscará, al menos, el apoyo diplomático de dichas potencias y, si es posible, también el respaldo legal de Naciones Unidas. Por último, la OTAN estará dispuesta a ceder a otras organizaciones internacionales, ya sean universales, como Naciones Unidas, o regionales como la OSCE, la eventual ejecución de una posterior operación de consolidación de la paz.

Sólo si todas estas condiciones se pueden alcanzar con unas mínimas garantías de éxito, la OTAN aprobará su participación en futuras operaciones de pacificación. Queda por saber el impacto que sobre el sistema mundial de seguridad colectiva tendrán esas futuras operaciones, caso de que se produzcan. Lo que sí podemos ya asegurar es que la OTAN constituirá durante la próxima década la principal, sino la única, garantía efectiva de nuestra seguridad tal y como ha ocurrido durante los últimos 50 años.

RESUMEN

RESUMEN

Primera sesión

El nuevo papel de los Estados ante una política de defensa común

El general Alonso Baquer, trata sobre el tema «El nuevo papel de los Estados ante una política de defensa común», dividiendo la conferencia en dos partes diferenciadas. El rol de las Fuerzas Armadas y la previsión de actuaciones militares.

Respecto a la primera parte, expone que cuando se afirma que España y los países miembros de la Alianza disponen hoy de un nuevo rol para sus Fuerzas Armadas se está queriendo decir que asumen misiones nuevas, atendiendo a otras funciones diferentes de las que cumplían hasta estos momentos.

Asimismo remarca que se trata de misiones y no de atribuciones ya que en un Estado democrático no debe existir un poder militar legitimado para atribuirse unas responsabilidades. Las responsabilidades llegan a las Fuerzas Armadas procedentes del poder Ejecutivo principalmente. Subraya igualmente la íntima conexión entre el orden entitativo, es decir lo que las Fuerzas Armadas son y el orden operativo, lo que en las Fuerzas Armadas hacen o deben hacer.

Posteriormente manifiesta que hay que reconsiderar la diferencia entre teoría y práctica, es decir lo que se contempla en los textos legales, las normas teóricas, como las constituciones y las leyes orgánicas y lo que verdaderamente hacen las unidades armadas en caso de conflicto bélico.

Posteriormente pasa a referir a cinco cuestiones, como son el problema de la defensa en nuestras constituciones; las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas de España en el ámbito nacional; las previsiones de actuaciones militares para la resolución de conflictos en el ámbito de las alianzas; los criterios básicos en materia de seguridad y defensa en Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea; las pretensiones de cambio características del tercer milenio.

Se estudia como está contemplado en las últimas constituciones lo relativo al deber militar de sostener la independencia de la Nación, de defenderla de enemigos exteriores e interiores y el mantenimiento de la integridad del territorio, pero dejando claro el imperio de la constitución y de las leyes.

En cuanto a las nuevas misiones en el marco de la civilización occidental, procederán de los acuerdos internacionales y de las organizaciones en las que se participa, poniendo como ejemplo a Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR), en el conflicto de Serbia y Croacia, en los diferentes niveles sucesivos de implicación.

Las actuaciones militares, ante el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, legitiman tanto el deber como el derecho de interferencia por razones de humanidad y asimismo son toleradas tres circunstancias más o menos legitimadas para desarrollar actuaciones militares, que son: la defensa de los nacionales residentes en el extranjero; la garantía del respeto a los derechos humanos; la percepción suficiente de motivos de la humanidad para la interferencia en actitud de fuerza.

Los criterios básicos contemplados por Naciones Unidas, OSCE y en los proyectos de la Unión Europea, no se formulan del mismo modo ya que en Naciones Unidas se habla de paz y de seguridad; en la OSCE, predomina la seguridad y la cooperación en la Unión Europea, la seguridad colectiva de defensa común, pero los criterios que más nos afectarán son los de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), defensa y disuasión.

El horizonte del tercer milenio vendrá impuesto por la necesidad de ajustar los diferentes tipos de militares de carrera y las misiones tanto las tradicionales como las nuevas, lo que se reflejará en la constitución de unidades preparadas para toda misión.

En la segunda parte, la precisión de actuaciones militares, el conferenciante lo contempla en que estas actuaciones sean en el contexto de la Unión Europea.

En consecuencia analiza: la dimensión militar de la Unión Europea; el problema de la previsión de determinadas actuaciones en nombre de la defensa europea; el problema jurídico planteado en las posibles intervenciones y finalmente el concepto de intervención lícita que pueda vincularse tanto en la intervención en virtud de un derecho propio como en la actuación en beneficio del interés general de la comunidad internacional.

Finaliza su conferencia diciendo que actualmente se está en la creencia de ser suficiente una política de seguridad que a su vez no está demasiado necesitada del ejercicio de una política de defensa. Según el ponente «ésta y no otra es la coyuntura verdaderamente dada aquí y ahora».

Segunda sesión

Comunicación y defensa en la Europa contemporánea

El profesor Alejandro Pizarroso Quintero inició su conferencia aludiendo a los conceptos de «guerra y propaganda», indicando que ambos términos han ido estrechamente unidos a lo largo de la Historia.

Seguidamente, pasó a abordar las relaciones entre comunicación y defensa, centradas, a su modo de ver, en la atención en los medios de comunicación deben merecer tanto la guerra como las cuestiones relacionadas con la seguridad en tiempos de paz.

El profesor Pizarroso señaló, sin embargo, que mientras en tiempos de guerra la relación entre comunicación y defensa resulta obvia, en la medida que los actores implicados en la confrontación bélica precisan el concurso de su propia opinión pública; en tiempos de paz, la labor de comunicación política e institucional resulta más compleja, ya que el proceso de comunicación nunca es aséptico.

Según el profesor Pizarroso, no existe comunicación social que no implique persuasión y, técnicamente, ello se denomina «propaganda». Por tanto, y de acuerdo con Alejandro Pizarroso, la propaganda, entendida como comunicación persuasiva de masas, es una técnica indispensable tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz.

Por este motivo, el profesor Pizarroso alertó sobre la creciente necesidad de especialización tanto de periodistas dedicados a temas de seguridad y defensa, como de los comunicadores institucionales, especialmente, aquellos vinculados al estamento militar. En este sentido, el profesor Pizarroso destacó la creciente preocupación de los sectores militares y de seguridad y defensa de los países occidentales en el tema de la comunicación y la propaganda.

A continuación, el profesor Pizarroso prosiguió realizando un repaso de los distintos modelos de comunicación institucional para defensa en los países de Europa Occidental, aludiendo en primer lugar a la OTAN y posteriormente, a Portugal, Italia, Alemania, Gran Bretaña y Francia para pasar a destacar los modelos de estos dos últimos países cuyo alto grado de sensibilidad en la defensa nacional les permite mantener una más que aceptable política informativa.

Para concluir su intervención, Alejandro Pizarroso pasó a referirse a España, donde a pesar de los serios esfuerzos de apertura y acercamiento a la sociedad civil por parte de las Fuerzas Armadas españolas, la indiferencia todavía persiste en la opinión pública. Por este motivo, Pizarroso manifestó la necesidad urgente de afrontar con seriedad el reto de la elaboración de un plan estratégico de comunicación con el fin de acercar de forma eficaz las Fuerzas Armadas a la sociedad española.

Tercera sesión

La identidad de las naciones peninsulares de cara a la integración europea

El capitán de navío don José María Blanco Núñez, expresó el tema «La identidad de las naciones peninsulares de cara a la integración europea».

Comienza con una cita del poeta Luis Vaz de Camões que dice:

«Castellanos y portugueses,
porque españoles lo somos todos.»

En su introducción estudia el nacimiento de Portugal, tres siglos antes de que se constituyera España como nación, haciendo un supuesto documentado de identidad.

Y lo mismo realiza de España, para posteriormente encontrar las razones que explican el carácter, el espíritu y la personalidad de las dos naciones ibéricas, que como dice el autor y a pesar de la leyenda negra fueron el principal motor de lo que ahora se llama globalización.

Pasa a continuación a analizar la formación de las identidades portuguesa y española, así como sus implicaciones, remontándose a los visigodos, musulmanes, reconquista, formación de los diferentes reinos, en sus luchas, herencias, pactos, etc., hasta llegar a los últimos años del siglo xi cuando comienza el proceso de independencia de Portugal. Después de este nacimiento nacional vendría el gran bautismo de Aljubarrota que marca para Portugal el final de la Edad Media, que en España se retrasaría hasta el descubrimiento de América.

Posteriormente realiza un recorrido por las diferentes casas reinantes portuguesas, como son las de Borgoña, Avis, Bragança con sus múltiples entornos con las casas reinante españolas.

Continúa el conferenciante analizando los avatares políticos y militares, pero siempre insistiendo en el espíritu de independencia de los portugueses. Factor muy importante a considerar fue la unión de ambos reinos que no pudo permanecer en el tiempo.

Otros problemas comunes fueron: la expulsión de judíos y moriscos; la gran influencia de la Compañía de Jesús y los problemas de despoblación debido a la rapidísima expansión ultramarina de España, Portugal y la diferencia fundamental entre lo que encontraron los españoles de Occidente y los portugueses en Oriente.

Pasa posteriormente a exponer los recientes avatares peninsulares y la génesis de Europa considerando la guerra civil portuguesa del siglo xix y las guerras carlistas de España así como los variados intereses por «regionalizar» ambas naciones a lo que Portugal se ha opuesto con éxito.

Se estudia que ha pasado entre tanto en Europa, con el nacimiento de dos grandes naciones, Alemania y Francia, el gran desarrollo de los países nórdicos, la descomposición del Imperio de los zares y en este punto, mientras Portugal a partir del Tratado de Berlín, comienza a colonizar los vastos territorios asignados a África, España, tras la guerra con Estados Unidos, queda convertida en una potencia de segunda categoría.

Seguidamente se contempla las relaciones o integración, en su caso, de las dos naciones ibéricas en las grandes organizaciones de carácter inter-

nacional, como Organización de Naciones Unidas (ONU), OTAN, Comunidad Económica Europea (CEE), etc., compartiendo ambos países los mismos intereses de defensa y seguridad, así como económicos y lo mismo sucede con lo relacionado con la política internacional y en último término en la constitución de la ciudadanía europea que ya se encuentra en una marcha sin retorno.

Para finalizar, el conferenciante se pregunta si están enumeradas las identidades nacionales portuguesa y española, contestándose negativamente ya que el llegar a una integración europea no presupone la pérdida ni definición de características nacionales importantes, sino todo lo contrario, ya que, de acuerdo con la experiencia obtenida hasta el momento, las identidades ibéricas quedarán reforzadas en el seno de una Europa cada día más unida.

Cuarta sesión

El debate sobre la nueva arquitectura europea de cooperación y seguridad: condicionantes históricos. Retos para el futuro

El profesor Juan Carlos Pereira Castañares inició su conferencia repasando las características de la nueva sociedad internacional que se presentan como importantes retos de futuro a los que la Unión Europea debe dar una respuesta eficaz.

Problemas como la mundialización, la globalización, la regionalización, el nuevo eje de tensión Norte-Sur, el deterioro del medio ambiente, la inestabilidad del nuevo orden mundial, la crisis económica, la inoperancia de Naciones Unidas, la aparición de nuevos conflictos armados (luchas étnicas y religiosas, violación de los derechos humanos), el terrorismo internacional, los integrismos religiosos, los fanatismos ideológicos, la explosión demográfica, exigen, sin lugar a dudas, nuevos y emprendedores planes de acción por parte de los países de la Unión Europea.

Según el profesor Pereira, frente a este panorama surge la necesidad de crear una nueva arquitectura de cooperación y seguridad europea por parte de los miembros de la Unión Europea, contexto en el que se enmarca la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Tras repasar brevemente los antecedentes históricos, los fundamentos jurídicos y los objetivos de la PESC, el profesor Pereira puso de relieve el

escepticismo que rodea la construcción de esta política, donde predomina la cooperación intergubernamental y la evolución hacia una «política común» en materia de política exterior y de seguridad se presenta muy difícil.

Según el profesor Pereira, la PESC se enfrenta a dos grandes problemas:

- El choque entre la realidad y utopía, motivado fundamentalmente por la resistencia de los Estados miembros a ceder soberanía en esta materia.
- El déficit democrático que arrastra la CEE-Unión Europea desde su creación, centrándose en la construcción europea y minusvalorando la participación e los ciudadanos.

Junto a estos dos problemas de fondo, el profesor Pereira apuntó a otra serie de dudas e interrogantes que, según su opinión, dificultan la construcción de una verdadera PESC. Estas dificultades se resumen en los siguientes puntos:

- Interferencias entre la PESC y la política exterior formulada por cada Estado nacional.
- La actitud de los países neutrales o con una tradición de neutralidad.
- El conflicto de una UEO integrada en la Unión Europea y de la que sólo forman parte 10 de los 15 Estados miembros.
- Dialéctica Estados Unidos-Unión Europea.
- Compatibilizar la financiación de la PESC con los programas de austeridad económica, impulsados por los Estados.
- Programas de armonización de armamento.
- Multiplicidad de instituciones europeas y no europeas con competencias en materia de política exterior y de seguridad.
- Ampliación hacia los países de la Europa de Este.

Retos y dificultades que, de acuerdo con el profesor Pereira, deberán ser superados en beneficio de la seguridad de los ciudadanos europeos.

Quinta sesión

Las agresiones al medio ambiente y la seguridad europea

El general Sánchez Méndez, trata sobre el medio ambiente, con el título de «Las agresiones al medio ambiente y la seguridad europea».

En la introducción considera que en los momentos actuales nos encontramos con la gran dificultad de identificar claramente los riesgos que amenazan nuestra seguridad ya que la posibilidad de una agresión masiva en Europa, no es problema que pueda darse y sin embargo, existen unos riesgos, que sin ser de carácter militar propiamente dicho, pueden afectarnos plenamente y con mucha frecuencia, estando el narcotráfico, terrorismo, migraciones ilegales y masivas, nacionalismos exacerbados y agresión al medio ambiente. Y precisamente la amenaza al medio ambiente es un fenómeno que afecta a toda la humanidad y exige que se destine a su protección y recuperación los mismos recursos y esfuerzos que hasta el momento actual se han invertido en el mantenimiento de la seguridad de una nación. Comenta que ya en 1992 el Comité de Desafíos de la Sociedad Moderna de la OTAN aprobó un estudio sobre los riesgos medioambientales relacionados con la defensa y en ellos se incluían el transporte de agentes contaminantes por ríos, deltas y estuarios; recogida de residuos radioactivos y evaluación de los riesgos que plantean los navíos de propulsión nuclear. El conferenciante expone un punto a los riesgos mencionados existen otros relacionados con el medio ambiente, que también afectan a la seguridad, tales como la desintegración de la capa de ozono, la desertización, los incendios forestales y la contaminación a las aguas así como el cambio climático y el recalentamiento de la Tierra.

Respecto a la capa de ozono hace mención a las investigaciones que, sobre el particular, lleva realizada la NASA desde 1985 en las conclusiones alcanzadas de que de continuar la disminución de la capa, antes del año 2050, más de 1.700 millones de seres humanos, así como millones de animales tendrán serios daños oftalmológicos.

En cuanto al cambio climático y recalentamiento global se refiere, entre otros motivos, al efecto invernadero producido por los gases y que da lugar a muchas alteraciones en corrientes marinas produciendo fenómenos meteorológicos tipo *El Niño* y *La Niña* de tan reciente y catastrófico resultado.

Los vertidos químicos también son analizados y lo expuesto es realmente muy preocupante ya que según datos recientes se sabe que los ríos de la Europa Central y Oriental, así como los mares Báltico, Karc, Blanco, etc., han sido contaminados con armas químicas así como con desechos radioactivos.

Hace el general Sánchez Méndez, una pormenorizada exposición sobre el estado de contaminación y realmente presenta un sombrío panorama.

La contaminación radioactiva, es de origen tanto militar como civil y está generada por lluvia radioactiva producto de experimentos de armas nucleares, buques de propulsión nuclear y centrales del mismo tipo. En este apartado también la Tierra y sus habitantes están expuestos a muy graves peligros, aumentados por la permanencia en el tiempo y en el espacio de los efectos nocivos habiendo múltiples estudios e informes que avalan lo manifestado.

El conferenciante se refiere a la sesión anual de la Convención de ONU contra la desertización celebrada en Recife (Brasil) en noviembre de 1999, en la que en el Documento final se advierte que un 45% de la superficie terrestre es desértica y esta desertización avanza a unos seis millones de hectáreas cada año, con las consecuencias que éste fenómeno lleva consigo. Continúa exponiendo las causas principales de la misma entre las que menciona a la salinización de la Tierra, uso intensivo y sin control de la agricultura y los incendios forestales, todas ellas vinculadas a la actividad humana. Realiza una comparación entre los principales países europeos mediterráneos que son los más afectados y menciona las medidas a adoptar para poner límite a esta agresión medio ambiental.

Otro problema importante que fue tratado en la conferencia fue el relativo al «empleo y derechos sobre el agua potable»; ríos que naciendo en una nación pasan a otra; ríos que son fronteras; contaminación de esta agua, etcétera, pueden afectar a la seguridad.

Finalizó su exposición con unas palabras de Paul H. Nitze que, entre cosas decía:

«Pocos desafíos ilustran la interdependencia global más claramente que el medio ambiente. Tradicionalmente esta área no es considerada como un problema de seguridad nacional. Sin embargo, estas cuestiones son, no obstante, un asunto internacional tanto en causa como en solución.»

Sexta sesión

El Título V del Tratado de la Unión Europea (revisado en Amsterdam): bases para una política europea de defensa en los albores del nuevo siglo

El profesor Luis Martínez Sanseroni comenzó su conferencia resaltando el hecho de que el Tratado de Amsterdam no nos hayamos más que en un momento del largo proceso de construcción europea.

Desde la Cumbre de Copenhague de 1973, pasando por el Acta Única Europea de 1987, Maastricht y, por último Amsterdam, ha existido un debate permanente sobre la necesidad de elaborar una política de defensa común con el fin de que Europa preserve su independencia para dejar de ser objeto de seguridad en un contexto muy específico que coincide con el fin de la guerra fría.

El núcleo central de su exposición se centró en el análisis de los textos jurídicos que abordan la PESC y la política de defensa común.

En cuanto a la PESC, el profesor Martínez Sanseroni se refirió a las acciones, estrategias y posiciones comunes que, de acuerdo con el artículo 15, los Estados miembros deberán adoptar sobre determinados asuntos concretos geográficos o temáticos, atendiendo al principio de la unanimidad, aunque se admite la posibilidad de abstención con matices.

En cuanto a la política de defensa común, el profesor Martínez Sanseroni indicó que, en este ámbito, el Tratado de Maastricht, modificado por el de Amsterdam, señala a la UEO como parte fundamental en el desarrollo de la Unión Europea, en la medida que deberá contribuir a una definición progresiva de la política de defensa de la Unión Europea.

Ahora bien, este acercamiento Unión Europea-UEO no supone la ruptura del eje UEO-OTAN, ya que ambas Organizaciones son responsables de la defensa colectiva común de Europa, según se recoge en los Tratados constitutivos de ambas Organizaciones.

Para concluir su conferencia, el profesor Martínez Sanseroni se planteó una serie de interrogantes jurídico-internacionales, relacionados con el «objeto» de la política de defensa y el «ámbito espacial» de esa defensa.

En cuanto al objeto, porque, además de la integridad territorial, la política de defensa abarca también la garantía de valores comunes e intereses fundamentales. Y en cuanto al ámbito espacial, porque implica actuar fuera del territorio de los Estados miembros de la UEO, de acuerdo con el espíritu de las denominadas misiones *Petersberg*.

Séptima sesión

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y las operaciones de pacificación

La conferencia pronunciada por el profesor Calduch Cervera giró en torno a cinco puntos fundamentales: el nuevo contexto histórico tras el fin de la

bipolaridad, las razones de la revisión estratégica de la OTAN en 1991, los porqués de la reciente revisión en aquel Nuevo Concepto Estratégico en el Consejo Atlántico de Washington de 1999, el análisis general de las operaciones de pacificación, para concluir con una breve reflexión sobre las lecciones aprendidas en la crisis de Bosnia y Kosovo.

Según el profesor Calduch, en el nuevo contexto de la sociedad internacional tras la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y la proliferación de conflicto armados en todo el mundo, la OTAN y la CEE-Unión Europea se vieron obligadas a dar respuestas urgentes a los nuevos retos del panorama internacional.

Los resultados se plasmaron en la Declaración de Roma de 1991, por parte de la OTAN, y en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en febrero de 1992. El profesor Calduch señaló que ambas Organizaciones tuvieron la precaución de introducir las bases necesarias para articular y fomentar las relaciones de cooperación conjunta en el ámbito de la seguridad y la defensa, que se desarrollarían, fundamentalmente, a través de la UEO.

Según el profesor Calduch, los cambios en el entorno estratégico sólo requerían una adaptación institucional, pero, de ninguna manera, la disolución de la Organización aliancista. La OTAN garantizaría la consecución de unos objetivos fundamentales: libertad, seguridad e integridad territorial de los aliados por medios políticos y militares, de acuerdo con unos principios operativos básicos: vínculo trasatlántico, indivisibilidad, igualdad y compatibilidad entre los aliados.

En cuanto al Nuevo Concepto Estratégico del Consejo de Washington de 1999, Calduch señaló que la principal modificación introducida por esta revisión fue la diferenciación entre misiones «según el artículo 5» del Tratado, es decir las destinadas a garantizar la paz, la seguridad y la integridad territorial de los países aliados en el área señalada por el propio Tratado; y las «misiones no artículo 5», es decir, las destinadas a la gestión de crisis y prevención de conflictos en países no aliados o en zonas fuera de área.

De acuerdo con el profesor Calduch, esta modificación ha propiciado que las «operaciones de pacificación», en sus distintas modalidades, hayan pasado a convertirse en el objetivo fundamental de la OTAN, como forma de prevención de la amenaza o la posible agresión a la integridad territorial de los aliados, o simplemente para mantener la paz y la estabilidad en la indefinida región euroatlántica.

Y es que, según Calduch, la experiencia acumulada por la OTAN en las operaciones de pacificación llevadas a cabo en la antigua Yugoslavia, Albania y recientemente Kosovo, ha sido determinante en la revisión para la actual formulación del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

ABSTRACT

The aim of the X Spanish Centre for National Defence Studies (CESEDEN)-Madrid Complutense University (UCM) Conference, held in Tordesillas from December the 9th to 11th in the frame of the co-operation between the Ministry of Defence and the UCM, was the exchange of knowledge on such a topical subject as the «European Security and Defence Model for the next Century».

The subject was developed for a period of three days taking into account seven different perspectives, three of them strictly civilian and the resting four strictly military. The said perspectives are:

1. The new role of the States in the face of a Common Defence Policy. The representatives of the institutions studied the roll of the Armed Forces regarding the new missions, functions, responsibilities and previsions, contemplated within the context of the EU. They also analysed the legal problems and the concept «legal intervention».
2. Communication and Defence in a Contemporary Europe. The link Propaganda-War was analysed and also the relations among Defence and Communication. So was the way in which the conflict and information have run parallel, as well as public opinion and Security.
3. Peninsular Nations Identity in the face of the new European Integration. During the Congress, the Spanish and Portuguese identities and their historical and political implications were analysed. The analysis ends with a review of the integration of both nations and their interrelations within international organisations (UN, NATO, WEU, EEC...)
4. The topics developed within this chapter are: New European Architecture for Security and Co-operation, historical conditions, future challen-

ges, the new international scenario, CFSP's problems and its legal fundamentals, as well as relation among European Political Co-operation and Common Foreign Policy.

5. Environmental aggressions within the European Security. Environmental aggressions are perceived as affecting the human being and requiring the necessary funds to be invested in order to protect and recuperate the environment. The problems derived of the disintegration of the Ozone Lay, desertisation, contamination, etc. and their effects to Security were also studied.
6. Tittle VI of the Amsterdam Treaty. Fundamentals of an European Policy in the verge of a new Century. It is about the principles of the Common Defence Policy, its dimension and the co-operative relations between EU and WEU. The essay presents a series of questions, in form of conclusions, like the relations with the Petersberg Missions or what are the international organisations entrusted to give mandates for execution of this kind of missions, and the obligation of the States to fully support other questions more political than legal, in the opinion of the author.
7. NATO New Strategic Concept and Peacemaking Operations. The essay makes an overview of the Policy ten years after the Fall of the Berlin Wall and the revision of the Strategic Concept established in Washington (23-24 April 1996) and peacemaking operations as well as the lessons learned during the last decade.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	7
PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	13
Programa.....	15
— <i>Finalidad</i>	15
— <i>Dirección y organización</i>	15
— <i>Programación</i>	17
 <i>Primera sesión</i>	
EL NUEVO PAPEL DE LOS ESTADOS ANTE UNA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN.....	21
El rol de las Fuerzas Armadas.....	25
— <i>La defensa y las constituciones</i>	25
— <i>Las nuevas misiones</i>	27
— <i>Las actuaciones militares</i>	29
— <i>Los criterios básicos</i>	30
— <i>El horizontel del tercer milenio</i>	31
La previsión de actuaciones militares.....	33
— <i>La dimensión militar de la Unión Europea</i>	33
— <i>La previsión de intervenciones militares</i>	34
— <i>El problema jurídico</i>	37
— <i>El concepto de intervención lícita</i>	38

	<u>Página</u>
<i>Segunda sesión</i>	
COMUNICACIÓN Y DEFENSA EN LA EUROPA CONTEMPORÁNEA	43
Defensa y comunicación	47
Comunicación y defensa en la Europa actual	51
<i>Tercera sesión</i>	
LA IDENTIDAD DE LAS NACIONES PENINSULARES DE CARA A LA INTEGRACIÓN EUROPEA	63
Introducción	65
La formación de las identidades peninsulares: Portugal, Castilla, España e implicaciones	67
— <i>Casa de Borgoña</i>	69
— <i>Casa de Avis</i>	69
— <i>Casa de Bragança</i>	70
— <i>La Guerra de los Cien Años</i>	70
— <i>La crisis de Don Alfonso V</i>	72
— <i>Boda de los Reyes Católicos</i>	73
— <i>Geografía</i>	73
— <i>Antecedentes de la unión de los Reinos</i>	74
— <i>Los Felipes</i>	76
— <i>Otros problemas comunes</i>	80
— <i>Siglos XVII, XVIII y XIX</i>	81
Los recientes avatares peninsulares y la génesis de Europa.....	83
Las naciones peninsulares y las grandes organizaciones mundiales	84
La hora actual hacia la ciudadanía europea.....	86
Conclusiones	87
<i>Cuarta sesión</i>	
EL DEBATE SOBRE LA NUEVA ARQUITECTURA EUROPEA DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD: CONDICIONANTES HISTÓRICOS. RETOS PARA EL FUTURO.....	91
Introducción	93
El nuevo escenario internacional	94
— <i>La mundialización</i>	94
— <i>La globalización</i>	94
— <i>El choque entre la regionalización del espacio y la mundialización-globalización</i>	95

– <i>El nuevo eje de tensión: Norte frente a Sur</i>	96
– <i>El condicionante medioambiental</i>	97
– <i>El nuevo sistema de cooperación y seguridad</i>	98
– <i>En el nuevo orden mundial asistiremos a nuevos tipos de conflictos</i>	102
– <i>Las nuevas amenazas al sistema internacional</i>	104

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): problemas iniciales	106
---	-----

La PESC: fundamentos jurídicos	109
--------------------------------------	-----

Objetivos de la PESC	110
----------------------------	-----

Evolución histórica	111
---------------------------	-----

– <i>Fase de reacción ante las amenazas externas (1947-1959)</i>	112
--	-----

– <i>Fase de cooperación política y armonización concertada (1959-1984)</i>	112
---	-----

– <i>Fase de compromiso político e institucionalización (1984-1992)</i>	116
---	-----

– <i>Fase de consolidación de una IEDS (1991-1992)</i>	119
--	-----

¿Existe continuidad entre la política común europea y la PESC?	123
--	-----

A modo de conclusión: problemas para el logro de una PESC	126
---	-----

Quinta sesión

LAS AGRESIONES AL MEDIO AMBIENTE Y LA SEGURIDAD EUROPEA	135
---	-----

Desintegración de la capa de ozono	137
--	-----

Cambio climático y recalentamiento global	138
---	-----

Vertidos químicos	139
-------------------------	-----

Contaminación radioactiva	141
---------------------------------	-----

Desertización	144
---------------------	-----

Empleo y derechos sobre el agua potable	146
---	-----

Sexta sesión

EL TÍTULO V DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (REVISADO EN AMSTERDAM): BASES PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA EN LOS ALBORES DEL NUEVO SIGLO	149
--	-----

Introducción	151
--------------------	-----

Antecedentes próximos	153
-----------------------------	-----

La PESC	157
---------------	-----

– <i>La acción de la Unión</i>	157
--------------------------------------	-----

– <i>Votaciones</i>	159
---------------------------	-----

	<u>Página</u>
— <i>La representación externa de la PESC</i>	162
— <i>Obligaciones generales de los Estados miembros</i>	163
La política de defensa común	163
— <i>Principios</i>	163
— <i>Dimensión general</i>	164
— <i>Cooperación Unión Europea-UEO</i>	164
— <i>Dimensión particular</i>	166
— <i>La UEO expresión de IESD y foro de cooperación</i>	167
Algunas interrogantes a modo de conclusión.....	169
 <i>Séptima sesión</i>	
EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN Y LAS OPERACIONES DE PACIFICACIÓN.....	173
La política internacional diez años después de la caída del muro de Berlín.....	175
La redefinición de la estructura y funciones de la OTAN: el Nuevo Concepto Estratégico de la Cumbre de Roma (7-8 noviembre de 1991).....	179
La «revisión» del Nuevo Concepto Estratégico en el Consejo Atlántico de Washington (23-24 de abril de 1999).....	190
Las operaciones de pacificación.....	194
Las «lecciones aprendidas» durante la última década: una perspectiva atlantista.....	206
RESUMEN.....	211
ABSTRACT	225
ÍNDICE	227

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interes militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
18. Las misiones de paz de la ONU.
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
22. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

- 23.** V Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas (I).
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo.
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: La Antártida.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO
DE DEFENSA



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES



9 788478 237586

Colección Monografías del CESEDEN