

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

21

**LA CONFERENCIA
INTERGUBERNAMENTAL
Y DE LA SEGURIDAD
COMÚN EUROPEA**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

21

VII JORNADAS UNIVERSIDAD COMPLUTENSE-CESEDEN



**LA CONFERENCIA
INTERGUBERNAMENTAL
Y DE LA SEGURIDAD
COMÚN EUROPEA**

Parador de Chinchón (Madrid)
12, 13 y 14 de diciembre de 1996



FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

Jornadas Universidad Complutense-CESEDEN (7^a. 1996. Madrid) La Conferencia Intergubernamental y de Seguridad Común Europea / VII Jornadas Universidad Complutense-CESEDEN, Parador de Chinchón 12,13 y 14 de diciembre de 1996. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, D.L. 1997. — 266 p. ; 30 cm — (Monografías del CESEDEN ; 21). — Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. NIPO: 076-97-089-3. — D.L. M.-31063-97 ISBN: 84-7823-538-8
I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (Madrid) II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Título IV. Serie.

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



Edita: Ministerio de Defensa
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-97-089-3.
ISBN: 84-7823-538-8.
Depósito Legal: M-31063-97
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

**LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL
Y DE LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA**

SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN.....	11
INAUGURACIÓN.....	17
<i>Por Rafael Puyol Antolín, Javier Pardo de Santayana y Coloma y Pedro Martínez Macías</i>	
<i>Primera sesión</i>	
PANORAMA ESTRATÉGICO EUROPEO.....	29
<i>Ponente: Miguel Alonso Baquer Comunicante: Juan Carlos Pereira Castañares</i>	
<i>Segunda sesión</i>	
ECONOMÍA Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ENFOQUE HIS- TÓRICO-ECONÓMICO.....	89
<i>Ponente: Juan Hernández Andreu Comunicante: Joaquín López de San Román Juan</i>	
<i>Tercera sesión</i>	
RUSIA Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA.....	115
<i>Comunicante: Cristóbal Gil Gil</i>	
<i>Conferencia magistral</i>	
LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL.....	123
<i>Por Francisco Fonseca Morillo</i>	

<i>Cuarta sesión</i>	<u>Página</u>
EL MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA.....	151
Ponente: <i>José Molero Zayas</i>	
Comunicante: <i>Carlos Armada de Sarría</i>	
<i>Quinta sesión</i>	
LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL Y LA SEGURIDAD COMÚN EU-ROPEA.....	189
Ponente: <i>Alejandro Cuerda Ortega</i>	
Comunicante: <i>Rafael Calduch Cervera</i>	
<i>Sexta sesión</i>	
LA OTAN Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA.....	213
Ponente: <i>Gonzalo Parente Rodríguez</i>	
Comunicante: <i>Felipe Maraña Marcos</i>	
CLAUSURA.....	237
<i>Por Javier Pardo de Santayana y Coloma y Mercedes Doval Montoya</i>	
RESUMEN.....	245
ÍNDICE.....	259

PRESENTACIÓN

Durante los días 12, 13 y 14 de diciembre de 1996, se celebraron las VII Jornadas Universidad Complutense de Madrid (UCM) –Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), en el marco de cooperación con la delegación de la Comisión Europea en España.

Las sesiones de trabajo se llevaron a cabo en el parador de Chinchón (Madrid).

Bajo el nombre «La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea». Se desarrollaron los trabajos que se publican en esta edición.

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 *VII Jornadas* de estudio sobre el tema: «La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea», en el marco de la cooperación con la delegación de la Comisión Europea en España.

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 Javier Pardo de Santayana y Coloma, general director.
- Ilustrísimo señor don Pedro Martínez Macías, director adjunto de la Comisión Europea en España.
- Ilustrísimo señor don Rosendo Yanes Puga, coronel del Ejército de Tierra, secretario general técnico.

ORGANIZACIÓN

POR LA UCM

- Excelentísima señora doña Mercedes Doval Montoya, vicerrectora de Estudios.
- Ilustrísimo señor don Antonio Benítez López, director Académico de Estudios.
- Ilustrísimo señor don José Jesús de Bustos Tovar, catedrático.
- Señor don Jesús Bragado Morillo, jefe del Servicio de Títulos.

POR EL CESEDEN

- Excelentísimo señor don Miguel Alonso Baquer, general de brigada, secretario permanente del Instituto Español de Estudios Estratégico (IEEE).
- Ilustrísimo señor don Gonzalo Parente Rodríguez, coronel de Infantería de Marina, profesor del IEEE.
- Señor don Javier Álvarez Veloso, teniente coronel del Ejército de Tierra, jefe de la Sección de Planes y Programas del CESEDEN.
- Señor don Aquilino Pérez Sánchez, comandante de Intendencia del Ejército del Aire.

RELATORES

POR LA UCM

- Ilustrísimo señor don Jacinto Cañete Roloso, director adjunto del Instituto de Europa Oriental y profesor asociado.

POR EL CESEDEN

- Ilustrísimo señor don Luis Dorrnzoro Manzano, coronel de Artillería, profesor del IEEE.

SECRETARIOS ADMINISTRATIVOS

POR LA UCM

- Señora doña Elena Ramírez Fuentes, secretaria de Dirección.

POR EL CESEDEN

- Señor don Jesús López Rodríguez, brigada del Ejército del Aire.

DESARROLLO DE LAS SESIONES

- Las sesiones de trabajo tendrán lugar en el parador de Chinchón.
- Cada sesión tendrá una duración de 90 minutos (45 exposición y 45 debate).
- Los ponentes actuarán de moderadores del debate entregando el resultado a los relatores para su publicación.

Desarrollo del programa

JUEVES, 12 DICIEMBRE 1996

08:00 h.: Salida en autobús del CESEDEN.

08:15 h.: Salida del Rectorado.

09:00 h.: Llegada al alojamiento e inscripción.

10:15 h.: Acto de inauguración

Magnífico y excelentísimo señor don Rafael Puyol Antolín.
Excelentísimo señor don Javier Pardo de Santallana y Coloma.
Ilustrísimo señor don Pedro Martínez Macías, director adjunto
de la Comisión Europea en España.

12:00 a 13:30 h.: Primera sesión

Tema: «Panorama estratégico europeo»

Ponente: Profesor don Miguel Alonso Baquer

Comunicante: Profesor don Juan C. Pereira Castañares.

16:30 a 18:00 h.: Segunda sesión

Tema: «Economía y defensa en la Unión Europea: un
enfoque histórico-económico»

Ponente: Profesor don Juan Hernández Andreu

Comunicante: Profesor don Joaquín López de San
Román Juan.

18:30 a 20:00 h.: Tercera sesión

Tema: «Rusia y la seguridad común europea»

Ponente: Profesor don Darío Valcárcel Lezcano

Comunicante: Profesor don Cristóbal Gil Gil.

VIERNES, 13 DICIEMBRE 1996

09:00 h.: Ilustrísimo señor don Francisco Fonseca Morillo.
Consejero *Task Force* «CIG 1996».
Conferencia magistral: «La Conferencia Intergubernamental».

10:30 a 12:00 h.: Cuarta sesión

Tema: «El Mediterráneo y la seguridad común europea»

Ponente: Profesor don José Molero Zayas

Comunicante: Profesor don Carlos Armada de Sarría.

12:30 a 14:00 h.: Quinta sesión

Tema: «La Unión Europea Occidental y la seguridad común europea»

Ponente: Profesor don Alejandro Cuerda Ortega

Comunicante: Profesor don Rafael Caldach Cervera.

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

SÁBADO, 14 DICIEMBRE 1996

10:00 a 11:30 h.: Sexta sesión

Tema: «La OTAN y la seguridad común europea»

Ponente: Profesor don Gonzalo Parente Rodríguez

Comunicante: Profesor don Felipe Maraña Marcos.

12:30 a 13:30 h.: Acto de clausura de las *VII Jornadas*.

NOTAS: Se prevé la asistencia como participantes en los debates de 20 personas de ambos Centros. En la clausura los relatores leerán una síntesis del desarrollo de las *VII Jornadas*. Los actos de inauguración y clausura serán objeto de orden del día independientes. Los ponentes y comunicantes entregaron la conferencia escrita para su publicación inmediata a los relatores.

INAUGURACIÓN

INAUGURACIÓN

Por RAFAEL PUYOL ANTOLÍN

Excelentísimo señor don Javier Pardo de Santayana, general director del CESEDEN, señor director de la delegación de la Comisión Europea en España, jefes, oficiales, señores profesores de la Universidad Complutense, señoras y señores:

Me corresponde el honor de dirigirme a ustedes por primera vez en condición de rector de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con motivo de la sesión inaugural de estas Jornadas de estudio, que se han consolidado ya como un foro estable y permanente de encuentro entre nuestra Universidad y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Puedo asegurarles que mi comparecencia tiene poco de protocolario y mucho de grata satisfacción por tener la oportunidad de compartir un rato con todos ustedes y verificar que existe una perfecta sintonía entre ambas Instituciones a la hora de reflexionar conjuntamente sobre uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Un desafío tan relevante y complejo como es identificar los problemas y los retos que en materia de seguridad común nos afectan a todos en el marco del proceso de integración europea y de las transformaciones políticas, sociales y estratégicas que nos acompañan en este final del milenio.

La tarea que aquí nos acoge constituye un ejemplo de lo que debe ser la fructífera y eficaz colaboración entre dos Instituciones cuya misión última es servir a los intereses de la Nación desde la investigación, el estudio y el desarrollo de los conocimientos. Me parece un ejercicio extraordinariamente útil que nos podamos reunir regularmente para analizar cuestiones

que a todos nos atañen y que, en modo alguno, son competencia exclusiva de un estamento u otro. Afortunadamente, está superada la idea de que determinados temas, como es el caso de los asuntos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional, sean coto cerrado, materia reservada para su consideración por parte de los profesionales de la milicia.

Yo creo que en este campo, como en tantos otros, el rigor científico y la exigencia universitaria nos exigen aplicar la máxima de Marco Aurelio, el gran emperador romano, estadista y pensador, que en su libro VI de las Meditaciones nos dice:

«Si alguien puede rebatirme y aportar pruebas de que no pienso o actúo bien, cambiaré contento. Sufre daño el que permanece en su propio engaño o ignorancia.»

Fecundo quehacer intelectual es, por tanto, escuchar, compartir los saberes, poner en común propuestas y reflexiones, debatir sobre los asuntos que nos afectan y preocupan. Debemos aproximarnos a los temas con perspectiva global, con amplitud de miras y lejos de las tentaciones del especialista que, como bien señaló Ortega:

«Acaba proclamando como una virtud el no enterarse de cuanto quede fuera del angosto paisaje que especialmente cultiva.»

Este planteamiento orteguiano, que suelo invocar de vez en cuando, adquiere en estas Jornadas enorme vigencia y validez. Comparecen los expertos, los técnicos, los profesionales, pero lo hacen con esa vocación integradora y humanística que es inherente a la Universidad y las instituciones académicas que se precien. A buen seguro que los resultados serán provechosos y útiles, Las Jornadas y el temario elegido son de una oportunidad extraordinaria, como se ha puesto de manifiesto en la reciente Cumbre de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), que se convocó en Lisboa o en la Cumbre franco-germana celebrada esta misma semana.

Vivimos inmersos en lo que el ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, calificó muy gráficamente como «el formidable acelerón de la Historia». Encauzar esta poderosa energía puesta en movimiento, particularmente en lo que atañe a la seguridad común, de suerte que en Europa se consolide una auténtica, «comunidad de paz», según acertada expresión del académico Herrero de Miñón, es un reto formidable. Es una tarea multidisciplinar, por cuanto la seguridad está afectada, como saben perfectamente todos ustedes, por un gran número de factores y circunstancias que deben ser analizadas y tomadas en consideración desde una perspectiva integradora.

Cuestiones como la demografía, que tan cercana me resulta, con los problemas de desequilibrio entre los países desarrollados y el Tercer y Cuarto Mundo y los movimientos migratorios que ello comporta; las escandalosas diferencias económicas; las transferencias de tecnología y sus posibles usos con fines militares; la inestabilidad en las antiguas repúblicas soviéticas, los Balcanes y algunos países de la antigua órbita comunista, «la gasolina nacionalista fácilmente inflamable que abunda en el centro y este de Europa», de la que hablaba Andrés Ortega en su reciente artículo en El País; los intercambios comerciales y la globalización económica; la crisis de valores morales y los intentos por imponer modelos doctrinarios unilaterales; el auge del islamismo integrista y otras muchas cuestiones que sería prolijo detallar, nos afectan de modo decisivo a la hora de establecer un esquema común de seguridad que fortalezca el proyecto de integración europea y la plena inserción de España en el mismo.

Estoy convencido de que estas VII Jornadas UMC-CESEDEN abordarán con rigor científico y solvencia académica todas estas cuestiones, proporcionando un valioso material de análisis y trabajo a cuantos se interesan por estas cuestiones, especialmente en el horizonte de la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG) para la reforma de los Tratados de la Unión Europea (TUE), de la que se esperan resultados concretos y medidas efectivas a propósito de la consolidación de Europa como un espacio de integración cultural, social, económica, científica y de seguridad común. Gracias a todos ustedes, por su participación y su contribución al debate y estudio de asuntos tan fundamentales y decisivos.

* * *

POR JAVIER PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA

Para el director del CESEDEN, que está siempre en el afán de buscar formas de relación entre las Fuerzas Armadas y la Universidad, preocupado siempre por inducir o por descubrir motivaciones quizás latentes en el medio universitario en relación con la Defensa Nacional, nada puede ser tan agradable y satisfactorio como estar presente en un acto como éste, que se produce por el interés manifiesto de la UCM de intensificar su atención hacia estos temas.

Tras unos años de duda en cuanto al enfoque que convenía dar a las Jornadas UCM-CESEDEN, en el año 1996 se adoptó una fórmula que constituyó un verdadero éxito: el encuentro de profesores universitarios y militares en un ambiente propicio al intercambio intelectual. Observamos entonces con enorme satisfacción que en la UCM existía un interés vivo y real por la Defensa Nacional. Y no sólo eso; también se pudo apreciar que el profesorado universitario percibía el dinamismo de la evolución que están experimentando los asuntos de la defensa, y que por ello había una demanda por parte de la UCM de un mayor ritmo en nuestros contactos. De ahí salió la propuesta, recibida por nosotros con gozo, de que nuestras Jornadas pasasen a tener una frecuencia anual, con el objetivo, incluso, de mantener un seminario permanente que culminaría cada año en las Jornadas.

El interés que para unos y otros tiene la construcción europea en su dimensión de seguridad y defensa nos ha permitido enriquecer el diálogo con la aportación de la misma Unión Europea (UE), perfeccionando así el esquema del encuentro del pasado año en El Escorial, donde la UE participó, pero no de forma tan activa como éste. Tengo que subrayar aquí, además de la fructífera colaboración que el CESEDEN mantiene con la delegación de la Comisión Europea en España, el apoyo que la delegación ha prestado a la realización de estas VII Jornadas.

El tema propuesto es de mayor actualidad de lo que parece. Efectivamente, aunque no sea noticia de todos los días, el hecho es que ahora mismo se están jugando cosas muy importantes para los europeos, en la CIG, si bien observo que hay un déficit de debate sobre este tema, al menos en el ámbito español. La CIG es una especie de Guadiana, que sigue influyendo, pero sólo asoma de cuando en cuando. De todas formas, desde el observatorio español da la impresión de que el planteamiento del futuro europeo está en manos de los expertos, y que la opinión pública, hasta hace poco tan entusiasta, se ha desentendido de este asunto en buena medida, limitándose a adoptar una actitud un tanto escéptica.

No me parece que éste sea el caso ni del CESEDEN ni de la UCM, que dan una prueba de responsabilidad y de preocupación en torno a un asunto de indudable interés por su influencia en el futuro de nuestro continente, que es lo mismo que decir en el mundo.

Abrimos, por tanto, hoy, una ventana hacia el dinámico panorama europeo, tan dinámico y cambiante, en una interesante observación compartida y contrastada entre la Universidad, las Fuerzas Armadas y la UE, una exce-

lente combinación que augura los mejores resultados para estas Jornadas, que me proporcionan el placer añadido de un nuevo encuentro personal con el rector.

* * *

POR PEDRO MARTÍNEZ MACÍAS

Magnífico y excelentísimo señor rector de la Universidad Complutense, excelentísimo señor general director del CESEDEN, ilustrísimos señores, queridos amigos todos:

Es una gran satisfacción poder estar hoy con todos ustedes, como miembro de la Oficina de Representación de la Comisión Europea en España y en nombre de su director. Es una doble satisfacción porque este seminario-encuentro tiene, en su propia convocatoria una invitación a un importante acto de reflexión conjunta entre la UCM y el CESEDEN, perspectiva que lo hace trascender al hecho de un mero seminario como otro más de los muchos que se convocan. Creo que hay que subrayar este dato: que la Universidad y el CESEDEN comparten durante unos días el análisis sobre un aspecto clave del futuro de Europa.

Y en segundo punto de satisfacción consiste en que estas Jornadas se enmarquen dentro de la cooperación que a su vez el CESEDEN viene desarrollando con nuestra representación y que tan buenos resultados viene obteniendo a lo largo de un periodo, creo que ya considerable.

Este año, además, la colaboración no es sólo una presencia protocolaria, sino que mañana participa en los trabajos de este encuentro don Francisco Fonseca, miembro de la Task Force CIG, que en la Comisión Europea colabora directamente con el comisario don Marcelino Oreja, quien es responsable de la presencia y participación, en nombre del presidente Santer, en la CIG.

Con esta significativa presencia, mi intervención de hoy se reducirá a proporcionar algunas pinceladas personales que ayuden, si ello es necesario, a comenzar el intercambio de puntos de vista sobre la CIG y la seguridad común.

Una primera perspectiva y reflexión en voz alta que quiero hacer se refiere a las modificaciones de los Tratados que ahora podemos contemplar el ritmo al que se han producido, después de unos cuantos años.

La primera gran reforma de los Tratados, que consiste en la aprobación (1985) y entrada en vigor del Acta Única Europea, revitaliza el Tratado en el sentido de profundizar en la verdadera aplicación de las libertades de movimientos de las personas, de los bienes, de los servicios y de los capitales, removiendo para ello, algunos obstáculos y barreras que no se habían levantado a pesar de que el Tratado de Roma se remontaba a 1957, o bien al contrario se trataba de barreras que se habían introducido para intentar algo que ahora vemos como casi imposible: superar la crisis y las dificultades económicas de los años setenta-ochenta en solitario o en detrimento de los otros socios de la Unión.

La oportunidad histórica del Acta Única Europea, su aportación a la recuperación económica o, si quieren, el mayor impulso que supo dar a la reactivación, están a la vista en los resultados económicos de la Comunidad Europea entre los años 1985 y 1991. La muy importante ampliación, que incluye a España y Portugal se realiza en un buen entorno económico, lo que no evita el esfuerzo que ambos países deben realizar para cumplir con las condiciones de los Tratados de Adhesión y a la vez con una realidad dinámica, que es una Comunidad que está alcanzando el objetivo del mercado interior de 1992.

En este ambiente favorable, casi eufórico de construcción europea, con los países-locomotora Francia-Alemania en buena sintonía, con un nuevo socio que es España, proporcionando el entusiasmo y la ilusión del neófito y una comisión cumpliendo una labor de presentar iniciativas, ocurre algo al este de la Unión que sorprende a todos: la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de los regímenes comunistas y de todo un sistema, obliga a que Europa Occidental deba elaborar una respuesta estratégica.

Esta respuesta estratégica no es otra que el planteamiento de una CIG que va a profundizar una vez más en la construcción europea para dar cabida en una primera fase a los parientes nórdicos pero estableciendo en su seno el compromiso de una nueva reforma a realizar desde el año 1996 por el procedimiento de una nueva CIG, esta vez con el claro objetivo de dar respuesta cumplida al reto histórico que tiene planteado Europa Occidental respecto a los países de Europa Central y Oriental con quienes ha compartido la historia del continente. Esta CIG de 1990, se hace en el contexto de unos buenos resultados económicos lo que provoca unos resultados en términos de avance de la Comunidad bastante positivos, vistos desde la perspectiva de hoy, pero que son muy criticados en el año 1992, año en el que la crisis económica hace desaparecer el eurooptimismo anterior.

Este eurooptimismo, nos había traído a finales del año 1991, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht), que avanza en los elementos comunitarios con nuevas políticas a desarrollar, con procedimientos de toma de decisiones que van a permitir ir adelante, con un objetivo como la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la moneda única cuya realización va a marcar los acontecimientos desde entonces hasta ahora, y hasta finales de siglo, con nuevos poderes del Parlamento Europeo y con dos nuevos ámbitos de cooperación intergubernamental que, como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la cooperación en materia de Justicia y de Interior que van a proporcionar una nueva consistencia política a la Comunidad que a partir de ese momento va a comenzar a llamarse UE.

Pero ese entusiasmo no se va a corresponder con la realidad de las opiniones públicas de los países miembros que no comprenden: ni el método que se ha utilizado en su elaboración, ni los objetivos políticos que se persiguen, ni los beneficios económicos para la consecución de una moneda única o simplemente el coste económico de la ampliación hacia el centro y este de Europa.

A todo lo anterior hay que añadir el hecho que, fruto de las dos modificaciones anteriores al Tratado, éste se ha convertido en un texto complejo, que ya lo era, pero también se ha convertido en un texto poco inteligible que casi hay que ocultar al ciudadano para evitar un rechazo.

Por otra parte, una vía de profundización se ha dejado aparcada desde el principio (1985) ante el temor a su planteamiento, desarrollo y resultados: la reforma institucional.

Las Instituciones comunitarias, su singularidad y su funcionamiento constituyen un delicado equilibrio que se establece desde el origen de la Comunidad y que hay que reconocer que se puede calificar de admirable porque acoge a una diversidad de países desde Luxemburgo hasta Francia o Alemania pasando por Italia o el Benelux, y que este delicado equilibrio aguante las ampliaciones sucesivas a nueve, doce e incluso los quince miembros actuales. Pero ya hoy los observadores atentos encuentran disfunciones en el Consejo, en el Parlamento Europeo en la Comisión.

Es esta la perspectiva en la que se abre la CIG de 1996. Es muy compleja, a pesar de que determinadas consideraciones económicas del horizonte financiero o del coste de la futura ampliación han sido aparcados a sabiendas de que se complicaría el desarrollo de la CIG.

El reto de la CIG está también subrayado porque a la necesidad de profundizar en la reforma de la UE, a la necesidad de dar cobijo los nuevos países miembros, se une el riesgo de que por insuficiencia de resultados, la Unión perdiese los rasgos de su singularidad y de su proyecto histórico, quedándose todas las ambiciones planteadas, en una zona de libre-cambio con algunas políticas compensatorias. O por el contrario algunos países, más dinámicos, con mayor voluntad para construir una Unión que acabará poniendo en práctica los mecanismos de «doble velocidad» que eviten y rodeen las actitudes obstruccionistas de algunos países.

Personalidades que participan en la CIG, no han dudado de calificar el marco de negociación como demasiado abierto, en el que todo puede estar sometido a debate y negociación. En contraposición a lo ocurrido con el Acta Europea, o el TUE, en cuyas negociaciones, más finalistas, estaban más acotados los temas de discusión. En la primera se trataba de perfeccionar el mercado único y corregir algunas desviaciones que se habían producido. En la negociación del TUE (CIG 91), se trataba de dar un salto cualitativo en los temas que comportaban la Unión. De hecho, se negoció en dos conferencias intergubernamentales, una para la UEM y la segunda para, la Unión Política, basada esta última en el desarrollo del articulado referido a la PESC y a la cooperación en materia judicial y policial.

Retengamos pues que son estos elementos de la PESC, de la cooperación en asuntos judiciales y en materia policial, los que constituyen claramente una componente política de la UE que, de esta manera, supera la integración meramente económica, desarrollada hasta ese momento en el marco de la Comunidad Europea.

Este TUE, hecho en un momento de euforia económica y comunitaria, preveía una revisión en el año 1996, pero no preveía las dificultades de su ratificación, que han tomado un poco más de tiempo que el previsto, y que nos ha colocado en la vía de revisión con sólo dos años de funcionamiento, ya que el TUE no entró en vigor hasta el primero de noviembre del año 1993.

Ha sido sin duda esta nueva dimensión política lo que ha movilizad, en buena medida, a la opinión pública en torno al Tratado, bien a favor o bien en contra, pero siempre con la clara percepción de que era importante lo que se contenía en el mismo. Además los ciudadanos ya no estaban dispuestos a admitir nuevos avances en el proceso de integración que no fueran debidamente explicados y expuestos a debate si fuera necesario. Sin duda, el precio a pagar por obtener la adhesión ciudadana al proyecto.

Una buena prueba de la percepción política de la Unión por parte de sus ciudadanos han sido las fuertes críticas respecto al papel jugado por la UE en el conflicto de la antigua Yugoslavia. O bien la imagen de la Unión percibida desde los países del centro y este de Europa, cuyos perfiles políticos les atraen poderosamente, no sólo por el significado estrictamente económico de pertenecer a un área de progreso, sino también por la seguridad política que emana desde la UE.

Finalmente la lógica de los hechos reclama que la importancia económica, comercial y, próximamente esperemos que también monetaria, se vea acompañada de un peso proporcional en el ámbito de las relaciones internacionales.

Como es bien sabido, una buena parte de esta dimensión política descansaba en el pilar PESC, que permanece en el ámbito intergubernamental, sujeto a todo tipo de «cautelos», y reglas de unanimidad. Sólo con el paso de un par de años de funcionamiento, se ha podido constatar una interpretación excesivamente restrictiva que ha conducido a un uso poco eficaz de este importante instrumento de cooperación. Es pues pertinente que nos preguntemos sobre la seguridad europea en el marco de la CIG.

Una primera reflexión al respecto nos llevaría al punto de partida de reconocer el mosaico que cubre los países europeos desde la perspectiva de su pertenencia a las diferentes Organizaciones como la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO), o bien se trata de países con tradición de no alineamiento...

En segundo lugar, a la dificultad de la complejidad del punto de partida habría que unir que no es conceptual, ni prácticamente fácil incorporar en un Tratado como el de la UE, con unas características diferenciales acusadas, disposiciones que se refieren a la política exterior y a la seguridad.

En tercer lugar, las idiosincrasias nacionales, los intereses particulares, las mutuas desconfianzas seculares no hacen sino dificultar la elaboración de una verdadera política exterior común, cuanto más una verdadera política de seguridad común.

En este cúmulo de contradicciones, un elemento aparece claramente definido, como necesario de ser preservado: la Unión ha contribuido con «paz» y la «prosperidad» a una evolución positiva de las relaciones internacionales. Y esto hay que mantenerlo.

Para ello, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, reunidos periódicamente en el marco del Consejo Europeo, han identificado los ele-

mentos de una estrategia para Europa, que sea conforme a los nuevos tiempos:

- La moneda única.
- La negociación de un nuevo horizonte financiero (1999).
- La revisión o prórroga de la UEO.
- La ampliación de la Unión hacia el este de Europa, incluido los países bálticos, Chipre y Malta.

Ésta es, según ellos la mejor opción para la estabilidad del continente y para el progreso de Europa. Lo anterior traducido al lenguaje de la seguridad común, puede significar, a lo largo de la CIG, lo siguiente:

- «Desarrollar» una identidad europea en el ámbito de la seguridad.
- «Fortalecer», a la vez, el «pilar» europeo de la Alianza Atlántica, sin que por ello se resienta el vínculo Atlántico.
- «Fortalecer» las relaciones entre la UE y la UEO.
- «Desarrollar» una independencia estratégica en el sector armamento y en la capacidad operativa europea.

Puede que la variable clave sea la más o menos estrecha integración gradual de la UEO en la UE, para lo cual se abren varias opciones.

Curiosamente, es en el ámbito de la defensa, donde la propia Comisión ha constatado unos desarrollos más apreciables de la CIG. Todo hace prever que, las operaciones denominadas Petersberg, serán incluidas en la redacción del nuevo Tratado.

El objetivo consiste en que los países no alineados que forman parte de la Unión «no» encuentren dificultades para aceptar el nuevo Tratado y puedan participar en este tipo de operaciones, junto con los países UEO. El mecanismo que se intentaría poner en funcionamiento consistiría en que las decisiones políticas fueran adoptadas por la UE, mientras que la puesta en práctica correspondería a la UEO. En última estancia, asistiríamos a una progresiva integración de la UEO en la UE.

Pero, en fin, he de admitir llegado este momento, que en comparación con la intervención de mañana que realizará el señor Fonseca, quien forma parte de la Task Force CIG, he desempeñado un papel mucho más modesto, y que por consiguiente, mi propósito más limitado era el de proporcionarles unos elementos de referencia y conseguir así, facilitarles una mayor utilidad con mi intervención de apertura.

Muchas gracias por su atención, y mis mejores deseos para el desarrollo de los trabajos en estos días.

PRIMERA SESIÓN

PANORAMA ESTRATÉGICO EUROPEO

PANORAMA ESTRATÉGICO EUROPEO

Por MIGUEL ALONSO BAQUER

«Panorama» quiere decir visión de conjunto. Ahora bien, una visión de conjunto, en términos espaciales, tiende a ser cósmica o global y en términos temporales, apunta a ofrecer una interpretación completa de la Historia Universal.

«Panorama estratégico», en tanto expresión abreviada de una limitación, se refiere a la manera de ver las cosas desde la perspectiva del cambio que se considera inminente, no tanto por la fuerza de las cosas como por la voluntad de los hombres. El panorama estratégico sienta las bases para la concepción de planes de operaciones y, si preciso fuera, para la conducción de los ejércitos hacia objetivos decisivos.

«Panorama estratégico europeo», en tanto expresión de otro tipo de limitación, el geográfico, se refiere a la estabilidad de un orden nuevo, del nuevo orden europeo, que las gentes de nuestro tiempo y circunstancia se aprestan a construir, aquí y ahora.

La alternativa «guerra-paz», —visión negativa del problema del orden— en el panorama estratégico europeo que consideramos válido —visión positiva del mismo problema— debe quedar sustituida por otra alternativa: «defensa-seguridad». Éste es, a mi juicio, el tema importante que aquí y ahora nos ocupa.

Tres consideraciones nos ayudarán a penetrar en la importancia del tema:

— La primera consideración apunta hacia el objeto de observación de nuestro panorama estratégico: Europa. El núcleo de esta mirada, —o

mejor aún, el objetivo mismo hacia el que se mira—, lo constituye la sucesión, ya cumplida, de «modelos europeos de sistemas de defensa». No se trata de la historia de una conciencia europea de la defensa sino, más bien, de todo lo contrario, de la historia de las defensas nacionales. El fondo de la cuestión radica en la vigencia del «tipo ideal de nacionalidad europea» hoy sometido a revisión.

- La segunda consideración se refiere al punto de observación del mismo panorama: España. Aquí el fondo de la cuestión nos viene dado por el «retorno del ideal de la profesionalidad». El binomio de apreciaciones posición geográfica-situación estratégica hace de la península Ibérica un espacio muy peculiar que conviene definir como periférico en términos posicionales y como fronterizo en términos situacionales: periférico respecto a Europa y fronterizo respecto al área mediterránea.
- La tercera consideración se orienta hacia la clasificación de las regiones europeas contenidas en el panorama. Supone un ensayo de regionalización, en principio, aséptico. Está inspirado en la geografía física antes que en la geografía humana. Se dan tres operaciones en curso para la ordenación (o para el ordenamiento) del espacio europeo en la actualidad:
 - a) La «construcción» (occidental) de una nueva europeidad.
 - b) La «reforma» (central) de la realidad que se percibe envejecida desde la Europa del Este.
 - c) La «estabilidad» (meridional) del flanco más activo (o más problemático) en potencia, que es el mediterráneo.

Lo que aparece en el horizonte es, nada más y nada menos, que el «nuevo orden europeo de seguridad».

En definitiva, el «panorama estratégico europeo» que se puede dibujar desde la península Ibérica, descubre tres tipos de problemas marcados por la idea misma de proximidad:

- La imaginación del modelo europeo de defensa adecuado a los tiempos nuevos, en principio, de cuño occidental.
- La aceleración de los cambios orgánicos que propician la integración del actual modelo español en el futuro modelo europeo.
- La elaboración de los proyectos operativos que se revelen como eficaces para el logro de un estado de defensa precisamente en el entorno peninsular ibérico.

La conciencia nacional de la defensa (el caso de Europa)

Tipo ideal de nacionalidad europea

«Población dotada de un grado notable de unidad étnica que se ha instalado en tiempo remoto sobre un territorio, a su vez dotado de unidad geográfica, que requiere disponer de unas fronteras seguras.»

El concepto europeo de nacionalidad incluye, para algunos pueblos, una pretensión histórica nunca satisfecha. Es la asunción equilibrada de unas viejas nociones (cuya procedencia se tolera, como antecedente que no obliga y cuya coronación podría quedar muy alejada de los orígenes). Se trata de las nociones, griega, de «metafísica»; romana, de «derecho» y judaica, de «religión», conducidas hacia la Modernidad, en brazos de la noción de «ciencia».

El momento crítico se sitúa en la época del Renacimiento cuando se distinguen, como herencia de una Cristiandad, rota por el cisma, (que aún sería más fraccionada por la Reforma), hasta seis lenguas como lenguas comunes de Europa: la italiana, la francesa, la alemana, la española, la inglesa y la rusa.

La tensión europea centro-periferia

El corazón de la cultura europea ha penetrado en los tiempos modernos apoyado sobre tres focos de irradiación de actitudes: Roma (renacentista), que se irradia en brazos de los pueblos ibéricos hacia Ultramar; París, (ilustrado), que se irradia en brazos de los pueblos anglosajones hacia América del Norte y Berlín (idealista), que se irradia en brazos de los pueblos eslavos hacia más allá de los Urales.

Los focos, —Italia, Francia y Alemania— constituyen el centro de Europa. Los radios de proyección, —península Ibérica, islas Británicas y Rusia— constituyen la periferia europea. Son, respectivamente, la Europa interior y el exterior de Europa.

En síntesis, el concepto amplio de «Sociedad europea», —la comunidad de pueblos de Europa— se ha restringido al concepto múltiple de «Estados europeos». Y el concepto mediador entre la Sociedad europea y los Estados europeos ha sido el concepto de «Nación». Pero también este concepto, mediador por excelencia entre la conciencia de identidad cultural y las estructuras vigentes de poder estatal, ha sufrido una acelerada marcha hacia la pluralidad. Las seis grandes naciones (o lenguas) del

Renacimiento no han logrado funcionar del todo según el modelo medieval de ayuntamientos de reinos: ha habido una tensión permanente entre patriotismos (en expansión) y nacionalismos (en restricción); entre dar prioridades al imperio, al magisterio y al sacerdocio, en general o a las peculiaridades de cada región, en particular.

La orgánica europea de la defensa

Europa —el mito helénico de Europa— se ha vivido como un rapto de Europa. Rapto, en el sentido de evasión hacia los confines del mundo de los valores originarios y rapto, en el sentido de éxtasis autocomplaciente de su propia realidad. El resultado ha sido que Europa se ha quedado sin construir, aunque los valores europeos se hayan esparcido por el universo con notable efectividad.

En tres momentos se han presentado las coyunturas más favorables para la construcción de Europa el «Renacimiento italiano», donde aparece la obsesión florentina (o maquiavélica) por la seguridad; la «Ilustración francesa», donde se proclama, entre otros por Montesquieu, la primacía de la Libertad y el «Idealismo alemán», donde se propicia, entre otros por Carlos Marx, la exigencia de la Justicia.

La orgánica europea de la defensa ha ido adoptando, —nunca en los mismos espacios— hasta seis estructuras, todavía vigentes:

- La estructura de las milicias florentinas.
- La estructura de los tercios españoles.
- La estructura francesa de la nación en armas.
- La estructura sajona de los ejércitos de oficio.
- La estructura germánica de las Fuerzas Armadas del Estado.
- La estructura rusa de los ejércitos populares o de clase.

Los modelos de Fuerzas Armadas

Europa ha dispuesto, sucesivamente, de seis paradigmas para la defensa. No se trata de paradigmas para la defensa de Europa como un todo, sino de paradigmas parciales de defensa, expresivos de un momento cultural-político-económico privilegiado. Estos seis paradigmas viven en las memorias de las gentes y tienen más probabilidades de reaparición, allí donde tuvieron sus raíces.

La Milicia ciudadana, —modelo maquiavélico— insiste en la espontaneidad de la defensa, como defensa de intereses locales o ciudadanos. Los

Tercios españoles, —modelo carolino— profundizan en la complementariedad de una fuerza expedicionaria y de unas tropas de servicio discontinuo, que alcanzará su cénit en la solución de compromiso de la Constitución de Cádiz. La Nación francesa en armas, —modelo jacobino— retornará al ideal de la espontaneidad al precio de la apelación a las masas. El Ejército británico de oficio, —modelo cronweliano— deposita la confianza en la profesionalidad de las clases de tropa. La Fuerza Armada del Estado germánico, —modelo bismarckiano—, al contrario, profundizará en la profesionalidad de los cuadros de mando. El Ejército Popular —modelo trostzkista— elevará la Revolución a categoría de Estado permanente, al servicio de una sola clase.

El horizonte de la defensa común

Europa ha reconsiderado su historia y, en particular su historia más reciente, —la guerra europea de los 30 años habida en el siglo xx— y ha ofrecido un nuevo horizonte para su defensa común.

La defensa común, —más difícil de lograr al margen de unas amenazas esgrimidas y manifiestas que en la cercanía de unos riesgos meramente latentes— concilia, en teoría, tres idealizaciones:

- La idealización de la modernidad técnica, orgánica y ética de las unidades.
- La idealización de la profesionalidad, ampliada desde los cuadros de mando hacia las clases de tropa y marinería.
- La idealización de la supranacionalidad europea, en detrimento de la conciencia nacional de la defensa.

Estas tres idealizaciones se añaden a tres descalificaciones en potencia: la descalificación del «militarismo», mediante la moderación del grado de modernidad de las armas; la descalificación del «mercenarismo», mediante la reducción del tiempo de servicio en filas y la descalificación del «pretorianismo», mediante el alejamiento de los cuadros de mando de la esfera de la toma de decisiones.

La conciencia nacional de la defensa (el caso de España)

La voluntad de defensa

Las comunidades de hombres libres, constituidas políticamente en Estados soberanos, para sobrevivir sin ser absorbidas por otras estructuras de

poder (fronterizas con ella), han de mantener desarrollada en sus gentes una voluntad de defensa.

No se trata de un sentimiento irracional (o instinto de defensa) propio de minorías marginadas, cuyo origen sea pasional, sino de una tendencia que propicia la racionalidad de los esfuerzos para la defensa. Lo que llamamos conciencia nacional de la defensa es una «predisposición razonable hacia el sacrificio abnegado», que está motivada por una situación concreta de inseguridad.

Ahora bien, la situación concreta que motiva la actualización de los sacrificios (o prestaciones) puede ser una situación de la Sociedad, o de la Nación o del Estado; pero en todos los casos, es una situación de inseguridad. La defensa, —un medio— se pone al servicio de un fin, la seguridad.

En cada trance puede pensarse qué es la «Sociedad», qué es la «Nación» o qué es el «Estado», lo que se arriesga con la indefensión. Pero, en la retórica de nuestro tiempo, se prefiere decir que lo amenazado nunca es el Estado, porque sólo a veces lo es la Nación y casi siempre lo es la Sociedad.

El proceso hispano de la conciencia de defensa

En el pretérito hispano, —deudor del sentido de los acontecimientos europeos— se ha oscilado entre darle prioridad a la defensa de la Sociedad, de la Nación o del Estado, respectivamente.

En el «Renacimiento», el nivel de profesionalidad de los combatientes quedaba difuminado en relación con la dedicación de por vida a la defensa. Todo se fiaba a las bases sociales mismas para que fueran ellas las que se organizaran de manera espontánea y sometieran, periódicamente, a los jóvenes a una instrucción junto a los muros de las ciudades o «campos de Marte».

Durante la «Ilustración», la Nación asumió, mejor que la Sociedad o el Estado, la responsabilidad de la defensa en la dirección que profesionalizaba sólo a un sector de la comunidad política, apenas selecto, para que sirviera largamente a las órdenes de una aristocracia natural, que había perdido la ilusión por las campañas militares. Es la hora de la formación de unas tropas veteranas.

A partir del triunfo del «Idealismo» del Estado, la responsabilidad se circunscribió a la profesionalidad de los cuadros de mando, entendidos como los más firmes servidores del Estado. Es la hora de la enseñanza de cadetes en Academias militares

El proceso, que en torno a las ciudades italianas había sido societario, será (en torno a la capital de Francia, París) nacionalista y (junto a la burocracia del Estado alemán) estatalista. Por analogía, el sistema de «Milicias» del siglo xvii en España (Felipe IV) que fue societario en España y en las Indias —nos referimos al sistema dual «Ejército real-milicias nacionales»—, desembocó en nacionalista (Cortes de Cádiz). La unidad académica de procedencia (a finales del siglo xix) fue estatalista hacia 1887, (reformas de la Regencia de María Cristina), aunque se denominó todavía «Ejército nacional».

La proyección radial de lo hispánico, —hacia Ultramar— cumplida por los pueblos ibéricos en los siglos xvi y xvii, siguió siendo partidaria de una defensa de la Sociedad, si bien con un sistema más bien tendente hacia las milicias de servicio discontinuo. La proyección radial —hacia el norte de América— cumplida por los pueblos anglosajones en el siglo xviii fue, esencialmente, una defensa de la Nación de carácter profesional y selectivo. La proyección radial —hacia los Urales—, cumplida por los pueblos eslavos, ha sido proclive a la defensa del Estado, desde la exclusiva profesionalidad de las élites de mando.

La noción «societaria» de milicia florentina, en el mundo hispánico, provocó (hacia 1808) un dualismo: ejército real-milicias provinciales. La fórmula parisina de «nación en armas» provocó en la España del siglo xix una opción a favor de la generalización del servicio, hostil de hecho a la profesionalidad incoada por el mundo anglosajón. Y la solución prusiana de «ejército del Estado» aceleró la profesionalización exclusiva de nuestros cuadros de mando, ya metidos en el siglo xx.

Actualmente, la profesionalidad está siendo considerada como una virtud, —una virtud pública o social mejor que privada o personal. Es la virtud exigida a las tropas y también para los mandos de los ejércitos, tanto desde las bases sociales como desde el vértice del Estado. Esta profesionalidad es la suma de competencia técnica, calidad ética y orgánica racional para la toma de decisiones. Se desprende de la síntesis de una vocación y de una dedicación, que es característica del militar de carrera. Ambas están en la actualidad, obligadas a un reajuste con los nuevos tiempos.

El retorno del ideal de la profesionalidad

Ahora bien, el elogio público de la profesionalidad, como algo notablemente bueno y deseable —un bien sin mezcla de mal alguno— en múltiples casos concretos, queda en suspenso o bajo sospecha, cuando se

trata de la profesionalidad de los hombres de la defensa. La profesionalidad del militar de carrera también puede ser entendida como riesgo o amenaza para la convivencia social. La frase ¿Quién vigila a los guardianes? se interfiere para prevenir a la sociedad civil de estos riesgos o amenazas interiores.

La desconfianza hacia el aparato militar del Estado, realmente vigente, tiene tres formas: la sospecha de «militarismo» el temor al «mercenarismo» y la deformación hacia el «pretorianismo». Se dice que un Estado es militarista, cuando se pone al servicio de su propia potencia militar; que una Nación sufre mercenarismos, cuando se sirve de una fuerza carente de ideales cívicos y que una Sociedad engendra pretorianismos, cuando se fía (o se entrega) a la tutela del poder establecido por la fuerza de las armas.

El retorno del ideal de la profesionalidad llega cuando se decide que deben ser superadas por la población las crisis de la «autoridad» del Estado, del «poder» de la Nación o del «vigor» de la Sociedad. Se pretende mediante una participación equilibrada del sector militar (profesionalizado) en los problemas de la defensa y un apoyo confiado de los sectores civiles de la Sociedad (sin profesionalizar). Este deseable juego entre participación y apoyo indica el abandono de la obsesión por la seguridad propia de la primera mitad del siglo xx y también indica moderación en el esfuerzo para la defensa. Se trata, ahora del cultivo, de una profesionalidad bien entendida, que no se exagera o exagera.

Los horizontes de la voluntariedad y de la profesionalidad

Hasta hace unas décadas, la participación de todos los ciudadanos en la defensa, —la defensa es de todos, se decía— se articulaba sobre dos fórmulas u horizontes: el horizonte de la obligatoriedad y el horizonte de la profesionalidad. Pero el retorno de la profesionalidad como virtud pública de los ejércitos ha abierto las puertas a un tercer horizonte, que debilita al primero de los dos citados. El horizonte de la voluntariedad debilita al horizonte de la obligatoriedad. Y es que, por definición, el horizonte de la voluntariedad (para niveles bajos y medios de mando) imita los gestos del ideal de la profesionalidad y se distancia de los hábitos del servicio militar obligatorio.

En el horizonte de la profesionalidad caben estructuras orgánicas para la defensa, nutridas de hombres tanto de condición militar como de profesión militar. En el horizonte de la obligatoriedad para el servicio, caben estructuras orgánicas, que apuntan a la carrera corta (voluntariedad) y al cumplimiento temporal de una prestación (obligatoriedad, propiamente dicha).

Incluso cabe, aquí y ahora para España, un repertorio de actitudes contrapuestas que alcanzan la cifra de siete variables:

- Los españoles jóvenes que, aquí y ahora, cumpliendo determinadas condiciones de edad y de capacidad física, aspiran a convertirse en hombres de «condición militar», militares de por vida.
- Los españoles que, cumplida una formación cuasi universitaria o plenamente universitaria, se integran por oposición a los ejércitos para el ejercicio de un «alto grado de profesionalidad», no específicamente castrense.
- Los españoles que, cumplido un periodo legal de prestaciones en el seno de las Fuerzas Armadas, se comprometen a su prórroga, sin rebasar en tiempo una «carrera corta».
- Los españoles que se limitan con «carácter voluntario» a firmar un pacto de servicio en filas en virtud de un margen más pronunciado de disponibilidad muy poco superior en tiempo al obligatorio.
- Los españoles que se atienen escrupulosamente a las exigencias legales en aras de la «recluta obligatoria».
- Los españoles que se acogen a una liberación formal del servicio de armas, sustituyéndolo por una prestación social separada de las instituciones militares u «objetores de conciencia».
- Los españoles que, de modo espectacular ejercen una presión colectiva de protesta frente a lo legalmente dispuesto y se niegan a cualquier prestación o «insumisos».

Estas siete variables están engendrando alteraciones numéricas muy significativas apenas satisfactorias, incluso cuando se admite la moderación en los esfuerzos para la defensa. Unas variables, —las dos primeras (condición y profesión) se mantienen altas. Otras dos variables (carrera corta y voluntariado) obligan a los gobiernos a unos estímulos de elevado coste. La quinta variable, —la última entre las que expresan una positiva conciencia nacional de la defensa— está en evidente crisis demográfica y de opinión pública. Se trata del servicio militar ordinario. Las dos últimas variables, —que expresan, cada una a su modo, cierta hostilidad a la preparación del país para su defensa— tienden a crecer desmesuradamente.

El estado de la cuestión

Podemos concluir que el mantenimiento de la sociedad española en estado de defensa, merced a la presencia de unas Fuerzas Armadas, servidas en su cuadro de mandos por profesionales y en sus clases de tropa

por una mezcla o mixtura de voluntarios y forzosos, depende de los resultados que se logren en la llamada modernización del Ejército de Tierra. No es que la Armada o el Ejército del Aire merezcan menor atención sino que, por su mayor especificidad, siempre han estado más cerca del ideal de la profesionalidad y más abiertas al horizonte de la voluntariedad, tanto en España como fuera de ella.

El ambiente que rodea a la pretendida reforma del Ejército de Tierra en su política de personal no parece propicio a otra cosa que a la moderación de una carga social. No es exagerado decir que la sociedad española alienta todas las iniciativas que, de alguna manera, atenúan los esfuerzos hacia una mayor potencia militar en el seno de las instituciones al servicio de la defensa, sobre todo si el esfuerzo es de carácter personal y se aplica al Ejército de Tierra o a sus misiones tradicionales.

El argumento (coyuntural desde luego) más veces esgrimido es el de la sobredimensionalidad heredada que se atribuye a los reiterados propósitos del régimen político anterior a la transición de España hacia la democracia, por disponer de numerosos cuadros de mando. Esta crítica olvida que la sobredimensión de los efectivos militares ha sido un fenómeno generalizado en la Europa del siglo xx. Lo único característico de la política militar de las últimas décadas en España ha sido la moderación del gasto en material, que se ha practicado junto a la continuidad, sin quebras, de las tendencias orgánicas de la primera mitad del mismo siglo, (siempre inspiradas en Francia), que prohibían la abolición del servicio militar obligatorio.

El estado de la cuestión en los años noventa todavía presenta otras peculiaridades que resumiremos de este modo:

— Hay una diferencia notable entre el modo de apreciar los problemas de la defensa la «población, en general y los líderes políticos, en particular». La población, en general prefiere proyectar hacia la política internacional las actividades de los ejércitos, siempre que queden los hombres a salvo del combate propiamente dicho. Pero aún con esta garantía, la población se inclina hacia la intervención exclusiva de mandos profesionales y de soldados voluntarios en tales problemas. Los líderes políticos parecen más interesados por este tipo de actuaciones, siempre que se coloquen bajo el signo de la multinacionalidad. Hablan, de hecho, de una Defensa Nacional decrecientemente nacionalizada. Se distinguen de la postura de la población, en general, por su mayor grado de satisfacción respecto a sus

propias decisiones, es decir, a lo que la élite ha decidido implantar como norma.

- Hay una respuesta social esencialmente diferente cuando se predica la solidaridad de los españoles (en defensa de la Sociedad) en términos de obligatoriedad para el servicio, que cuando se ofrecen posibilidades de plena o discreta profesionalidad (en el seno de las Instituciones militares). No se trata de dos actitudes enfrentadas sino de los dos brazos de una misma maniobra estratégica. Los dos brazos apuntan a la abolición del servicio militar obligatorio, aunque sólo uno de ellos se apoya estratégicamente en los efectos sociales de la tolerancia de la objeción de conciencia y de la insumisión para ganar voluntades.
- La contemplación de la profesionalidad en el ámbito de las Fuerzas Armadas como una virtud social aparece cuestionada con carácter general. Lo que priva es la tendencia moderadora de la profesionalidad, a través del incremento de ofertas de carrera corta, en demérito de la realidad de una formación específicamente militar que afecte a un sector de nuestros jóvenes de por vida.

Nuevo orden europeo de seguridad (ensayo de regionalización)

El nuevo orden europeo de seguridad puede ser abordado señalando cinco grandes espacios verdaderamente europeos, cada uno de ellos marcado por una inevitable condición geográfica. La más simple de las divisiones para las regionalidades europeas será aquella que utilice como referencia los puntos cardinales:

- Europa Nórdica.
- Europa Occidental.
- Europa Central.
- Europa del Este.
- Europa Meridional.

Europa Nórdica

Conviene incluir todas las naciones actualmente soberanas que gravitan de una u otra forma hacia el mar Báltico, concretamente:

- Noruega
- Suecia
- Finlandia
- Estonia.
- Letonia.
- Lituania.
- Dinamarca.

Europa Occidental

Conviene incluir las naciones ribereñas o dependientes de la circulación por el canal de la Mancha, en particular:

- Irlanda
- Inglaterra
- Holanda.
- Bélgica.
- Luxemburgo.

Naturalmente que se trata de una visión muy restringida en relación con la excesivamente amplia utilizada por los países miembros de la Alianza Atlántica en Bruselas que incluye tácitamente nada menos que a Grecia y a Turquía. Nótese que no se cita a Francia a pesar de su evidente occidentalidad.

Europa Central

Conviene incluir dos series de Estados que gravitan, bien hacia Occidente, bien hacia Oriente. La primera serie tiene fuertes connotaciones renanas, es decir, relativas al valle del río Rin y la segunda altodanubianas, relativas a los tramos altos del río Danubio:

- | | |
|----------------|-------------------------|
| Primera serie: | Segunda serie: |
| — Francia | — Polonia. |
| — Alemania | — Chequia y Eslovaquia. |
| — Suiza | — Austria y Hungría. |

Culturalmente convendría añadir el norte de Italia y el norte de la antigua Yugoslavia, particularmente Croacia y Eslovenia; pero estos añadidos son exactamente los factores más problemáticos para la comprensión de Europa. Nótese que la suma de las dos series abraza lo que podríamos llamar el corazón de Europa.

Europa del Este

Conviene distinguir una serie que gravita hacia el Norte y otra hacia el Sur. Sólo la segunda serie es esencialmente danubiana. La primera se inclina, más bien, nunca absolutamente, hacia el mar Negro:

- | | |
|----------------|----------------|
| Primera Serie: | Segunda Serie: |
| — Rusia | — Rumania. |
| — Bielo-rusia | — Moravia. |
| — Ucrania | — Bulgaria. |

Europa Meridional

Conviene extender las distinciones hasta tres series marcadas, respectivamente, por el occidentalismo, el centralismo europeo y la tendencia oriental.

La demarcación que sirve para clasificar el espacio meridional europeo es, por una parte, el Mediterráneo Occidental y por otra el Mediterráneo Oriental:

Primera serie:	Segunda serie:	Tercera serie:
— Portugal	— Italia (meridional)	— Serbia-Montenegro.
— España	— Malta	— Bosnia-Macedonia.
		— Albania-Grecia y Chipre.

Italia, una vez más, queda afectada por lo excepcional de la posición que ocupa, respecto al corazón de Europa. En este sentido, sólo para destacar sus mayores posibilidades, hablaremos de Italia como problema.

En definitiva, los tres problemas más significativos podrían ser los siguientes: el problema francés, el problema italiano y el problema yugoeslavo. En el horizonte podría definirse el problema turco por su también excepcional posición en la encrucijada que abarca los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos.

- El «problema francés» consiste en lo ambiguo de su definición geopolítica por causa de sus dos fachadas marítimas, la atlántica y la mediterránea y de una tercera fachada, —la renana, que le obliga a penetrar en el centro de Europa en competencia frontal con Alemania. Este problema hizo de Francia, en plena política de bloques, «centro» de Europa Occidental y le hace después de la guerra fría, en una «parte» de la Europa Central, desde luego substancial.
- «El problema italiano» consiste en la necesaria síntesis de lo exagerado de la orientación centralmente europea del norte de Italia y lo radical de la orientación meridional propia del sur de Italia. Sólo por esta circunstancia y en orden a la regionalización de Europa hablamos de un problema de Italia.
- El «problema yugoeslavo» consiste en algo culturalmente paralelo al italiano. El norte de la antigua Yugoslavia tiene vocación centralista en términos europeos y el sur, —la Yugoslavia verdaderamente balcánica— tiene una vocación meridional que de hecho no comparte Serbia, a su vez, tendente a exagerar su tradicional dependencia de la Europa Oriental o rusa.

Naturalmente que la posible virulencia de los tres problemas europeos de regionalización, siempre discutible, es muy diferente en términos políticos de seguridad. Los dos primeros problemas, el francés y el italiano, pueden ser absorbidos por el concepto cultural de Europa interior sin mayores daños. En cambio, el conflicto yugoeslavo puede enturbiar incluso la definición central de las cuatro naciones del Pacto de Varsovia que expresamente han renunciado a su definición como componente de la Europa del Este: Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría. Estas cuatro Repúblicas han retornado de modo irreversible a lo que siempre fueron: la serie más continentalizada de la Europa Central.

Desde una perspectiva puramente ibérica, —española y portuguesa— el problema de la «seguridad europea», —nuevo orden europeo de seguridad— depende del desarrollo de los tres problemas (el francés, el italiano y el yugoeslavo). Los tres tienen una importancia notable precisamente en función de la estabilidad en el Mediterráneo Occidental. Nótese que la «seguridad atlántica», —el vínculo atlantista entre los dos pilares de la Alianza, el norteamericano y el europeo— parece bien establecido para españoles y portugueses y se ocupa más bien de las funciones estratégicas de los tres archipiélagos atlánticos: Azores, Madeira y Canarias, vitales para la permanencia del citado vínculo. Nada del escenario atlántico es problemático ni para España ni, mucho menos, para la posición geográfica de Portugal.

El problema ibérico de seguridad está, pues, orientado aquí y ahora, hacia el Mediterráneo Occidental y guarda relación con la estabilidad del Magreb particularmente en Argelia, Túnez y Marruecos. Este problema ibérico sólo se relaciona con los acontecimientos yugoeslavos en su componente islámico y lo hace también con las previsiones reformistas italianas, en tanto sigan garantizado el libre paso del estrecho de Sicilia y, finalmente, con el mayor o menor interés de Francia por contribuir a la resolución de los conflictos en el Magreb.

Ahora bien, la previsible incorporación de la serie de Estados de la Europa Central, que en su día fueron obligados a gravitar hacia el este de Europa, al proyecto europeo de seguridad propio de la Alianza Atlántica, marca una tendencia expansionista del sistema europeo de seguridad de extraordinario interés para España y Portugal. Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría, apoyando la frontera oriental de la Alianza Atlántica, muestran una voluntad política que, de momento, sólo deja fuera del paraguas protector:

1. A cuanto hemos agrupado en el concepto regional de «Europa Nórdica».
2. A cuanto seguimos considerando «Europa del Este».
3. A la mayor parte de la «Europa Meridional».

La asociación de las cuatro repúblicas con la Alianza Atlántica es ya una operación en marcha.

La referencia al «problema turco» merece un estudio aparte, pero conviene señalar que el sistema europeo de seguridad, —el nuevo orden europeo de seguridad— pretende mantener a Turquía en el seno de la Alianza Atlántica y fuera de las naturales implicaciones del islam en el problema yugoeslavo que se derivan de la religiosidad de su población. De aquí que volvamos sobre el centro de Europa.

La regionalización de los problemas de seguridad y defensa en Europa Central obliga a estudiar por separado además tres casos diferentes: el caso polaco, el caso checo y eslovaco, y el caso húngaro. En términos de geografía física, el «caso polaco» es un caso marcado por la ausencia de fronteras naturales, —las llanuras dominan el territorio de Polonia—, el «caso tanto checo como eslovaco» está marcado por el famoso cuadrilátero de Bohemia, es decir, por una estructura montañosa que busca una función defensiva de reducto, y el «caso húngaro» tiene la peculiaridad danubiana tan absolutamente desarrollada, que se nos transforma en una puerta abierta hacia los Balcanes y el mar Negro.

Durante el próximo quinquenio, —el quinquenio final del siglo xx— todo lo que ocurra en este fragmento de la Europa Central, —el fragmento recuperado como central a partir de su temporal definición como oriental— será de sumo interés para la construcción de Europa. Se trata de la incorporación al núcleo duro del concepto mismo de Europa de unos pueblos históricos que nunca fueron tan periféricos como lo fueron España, Inglaterra y la misma Rusia centrales en el sentido tanto geográfico como cultural de la palabra. En los casos de Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría, su centralidad es ahora el hecho más cargado de significado para la construcción europea en ciernes.

PANORAMA ESTRATÉGICO EUROPEO

(LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA: UNA REFLEXIÓN DESDE LA HISTORIA)

Por JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES

Mi participación como historiador de las relaciones internacionales en estas *Jornadas*, junto a expertos internacionalistas militares, economistas, politólogos y periodistas, tiene, en mi opinión, tres objetivos:

- a) Analizar históricamente la relación entre el proceso de construcción europea y la necesidad de establecer una política exterior y de seguridad en Europa.
- b) Exponer desde la experiencia y los resultados que nos ofrece el pasado de esa relación, las perspectivas que hoy nos presenta esa acción exterior en el marco de la nueva arquitectura de cooperación y seguridad europea y la nueva realidad continental.
- c) Insertar los debates que sobre esta temática se realizan en el contexto del nuevo orden mundial que ha venido a sustituir al sistema bipolar.

Construcción europea y política exterior y de seguridad

Cuando hoy leemos muchas veces los periódicos o algunos informes que se publican de forma oficial, parece percibirse en ellos que el tema de la política exterior y la seguridad europeas, como un pilar más de la Unión Europea (UE), es algo reciente, que se incorporó por vez primera en el Tra-

tado de Maastricht. En éste, como en otros temas, se olvida la historia del proceso de construcción europea.

En efecto, al hablar del «proceso de construcción europea» que arranca desde el mismo momento en el que termina la Segunda Guerra Mundial, incluimos tanto las iniciativas encaminadas a conseguir una unión más estrecha de los pueblos europeos con la meta final puesta en una federación europea, como las instituciones que hasta la fecha han surgido como resultado de esas iniciativas.

El impulso de este proceso integrador, que no es nuevo en la historia, por otra parte, se puede explicar por seis razones:

- a) La decadencia, la crisis de Europa y lo europeo en el mundo, desde cualquier perspectiva.
- b) El proceso de cooperación económica multilateral que arranca de Bretton Woods en 1944.
- c) El impulso que desde la ONU se dio a la cooperación regional (CEPE, 1947).
- d) La apuesta por el librecomercio, la creación de grandes espacios económicos a donde dirigir la producción reduciendo costes y precios y la necesidad de competir con el nuevo poder norteamericano, como características de la nueva etapa del sistema capitalista que se inicia en 1945.
- e) El freno que podría suponer para la Europa Occidental, el proceso integrador como medio de detener la expansión y la amenaza del comunismo soviético, que contaba en el continente no sólo con la presencia de más de 6.000.000 de soldados del Ejército Rojo, sino también con el fuerte apoyo electoral de los partidos comunistas en muchos países y gobiernos de Occidente, en una desmoralizada y hambrienta población europea («democracia de 1.000 calorías, comunismo de 1.500 calorías, no hay elección» señaló el general Clay).
- f) El estallido de la guerra fría a mediados del año 1947.

En este análisis se aprecia ya como los factores defensivos y de seguridad, junto a los predominantemente económicos, están presentes en este proceso integrador. El discurso de Churchill de 19 de septiembre de 1946 en Zurich es considerado el punto de partida de las iniciativas integradoras reales o efectivas. En él ya se habla de la situación europea tras la guerra afirmando que sobre el continente:

«Una masa trémula de atormentados, hambrientos, desposeídos y aturridos seres humanos se encuentran ante las ruinas de sus ciu-

dades y sus hogares y escudriñan los oscuros horizontes, temiendo un nuevo peligro, tiranía y terror.»

Ante ello propugna una solución:

«Volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad.»

Proyecto que contaba con el apoyo de Estados Unidos y que «no iba contra nadie», pero para el que instaba a los dirigentes europeos a ponerlo en marcha con rapidez pues, señalaba, existían muchos temores e incertidumbres, especialmente referidos a la proliferación del arma nuclear.

La palabras de Churchill fueron el punto de partida del proceso integrador, en efecto, pero éste no va a seguir un camino unilateral o predominantemente económico. De acuerdo con mis planteamientos creo que se puede afirmar que este proceso se desarrolló a través de lo que he denominado como «modelo de las tres vías».

Así es, partiendo de las experiencias y proyectos integradores desarrollados durante la guerra y la gran influencia del federalismo de entreguerras, los europeos van a comenzar la construcción de lo que Churchill llamó «los Estados Unidos de Europa» a través, en primer lugar, de una «vía política» cuyo punto de arranque fue la creación del Comité Internacional de Coordinación de Movimientos para la UE de 1947. Esta vía tendrá un saldo positivo, pues del famoso Congreso de la Haya de 1948 saldrían dos iniciativas de gran importancia para los europeos: la creación del Movimiento Europeo, en octubre de 1948 y del Consejo de Europa, en mayo de 1949. No obstante, esta primera iniciativa obtuvo un claro fracaso: la imposibilidad de utilizar la vía política para construir Europa ante el choque inevitable y muy fuerte en esos momentos entre los modelos integrador federal y cooperacionista intergubernamental, y el recelo de los gobiernos europeos ante cualquier atisbo de cesión de soberanía y poderes políticos a instituciones supranacionales.

De este fracaso, sin embargo, saldría una nueva alternativa. La utilización de la «vía militar» más que como fin en sí mismo como un medio para buscar una cohesión, una solidaridad, entre los europeos, una mutua confianza que ofreciera seguridad; todo lo cual permitiría crear la bases para una futura cooperación más profunda. Esta vía se verá alentada por tres importantes factores: el temor a un resurgimiento alemán, el estallido de la guerra fría y el apoyo/exigencia de Estados Unidos para la cooperación militar occidental ante la amenaza soviética en Europa.

El punto de arranque de esta vía fue la Alianza franco-británica de 4 de marzo de 1947, constituida a través del Tratado de Dunkerque, este Tratado tenía, sin duda, un fuerte componente antialemán pero, no hay que olvidarlo, en su preámbulo y en el articulado ya se señala que a través de él se quiere establecer una «asociación de intereses» entre las dos potencias, una coordinación económica, la solución de los problemas comunes y contribuir con todo ellos al «mantenimiento de la paz» de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas. Esta Alianza fue la base de la firma del Tratado de Bruselas, 17 de marzo de 1948, por el que Francia, Gran Bretaña y los países del Benelux decidieron crear la Unión Occidental; una Alianza defensiva colectiva, también con un componente antialemán y anticomunista (en este sentido se destaca el impacto del golpe de Estado en Praga, febrero 1948), pero a su vez que debía de servir como una plataforma de colaboración económica, social y cultural entre las cinco potencias firmantes. Con una duración de 50 años, en los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo se insisten en la cooperación defensiva militar, al mismo nivel que la cooperación en los otros campos citados, no siendo, por lo tanto, excluyentes. Hay que recordar que este Tratado sustituyó también a la propuesta franco-británica de establecer un conjunto de acuerdos defensivos bilaterales, iniciativa que fue rechazada por los países del Benelux por su escaso contenido integrador.

Esta cooperación en el campo defensivo permitió, sin duda, la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el 4 de abril de 1949 por 12 Estados. Impulsada por Estados Unidos, pero con el beneplácito y apoyo de los europeos ante el recrudecimiento de la guerra fría en Europa. El primer secretario de la OTAN, lord Ismay, señaló que el objetivo preciso de la Alianza era el de «mantener dentro a los norteamericanos, fuera a los rusos y abajo a los alemanes». La OTAN introduciría, en mi opinión, dos factores a tener en cuenta en el proceso de construcción continental, que en algunos casos aún están presentes en el tema que nos ocupa en estas *Jornadas*: por un lado, la dependencia europea en materia de seguridad del ejército, las armas y la estrategia norteamericanas, especialmente de la protección que podía significar el «paraguas nuclear» norteamericano; por otro lado, la introducción en materia de seguridad y defensa europeas del que podemos llamar como «factor norteamericano», que impulsó un fuerte debate entre los europeos ante el dilema: «atlantización» o «europeización» de la defensa europea.

Justamente, así lo estimo, es en este contexto en el que cabe situar la importante iniciativa francesa, partidario de la tesis «europeizadora», de 24

de octubre de 1950 de crear un ejército europeo, más conocido por el Plan Plevén. Un factor interno, sin duda, acompañado del impacto que tuvo la invasión de la República de Corea del Sur el 25 de junio de 1950 por el Ejército norcoreano, especialmente en Estados Unidos, donde se hizo necesario buscar una solución coherente y precisa para la defensa europea, que pasaba por la reconstrucción de un Ejército alemán y su integración en las estructuras defensivas europeas. Los franceses que rechazaban esta propuesta decidieron reaccionar presentando una propuesta «europeizadora».

En este contexto, el primer ministro francés propuso:

«La creación, para la defensa común, de un ejército europeo y de una defensa común, que sería colocado bajo la responsabilidad de un ministro europeo de la defensa, bajo el control de una asamblea europea y con un presupuesto militar común.»

Propuesta aprobada por la Asamblea Nacional francesa. Esta iniciativa se traduciría, tras más de 16 meses de negociaciones, en la firma de un Tratado de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) el 27 de mayo de 1952 en París por Francia, Italia, Benelux más la República Federal de Alemania. Sin duda, la firma del Tratado de París el 18 de abril de 1951 por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), impulsó la necesidad de crear también un instrumento defensivo y político en esa integración paulatina, pero también lo explicaría los deseos franceses y de algún otro Estado de establecer un «pilar político-defensivo» autónomo, así como la necesidad de normalizar la situación de la República Federal de Alemania en Europa, tal y como ya se estableció en el Convenio de Bonn de 26 de mayo de 1952.

El artículo 38 del citado Tratado preveía el estudio para la creación de una estructura federal o confederal sobre la base del principio de separación de poderes; por este motivo, los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis en su reunión de septiembre de 1952 convocaron una asamblea para la elaboración de un proyecto de Comunidad Política Europea, que contó con el importante apoyo del «Comité de Acción para la Comunidad Supranacional», que presidía Spaak; dicho proyecto, en efecto, se presentó instituyendo «una Comunidad Europea de carácter supranacional», «indisoluble» y dotada de una personalidad jurídica.

Como es conocido la CED fracasó por el rechazo del mismo país que lo propuso, Francia, el 30 de agosto de 1954 tras la votación en la Asamblea Nacional (319 votos en contra frente a 264 a favor). Ello dejó, sin duda, un

mal sabor de boca a los padres de Europa y a los europeístas: Jean Monnet, primer presidente de la autoridad de la CECA, anunció el 9 de noviembre que no volvería a presentarse un proyecto de esta índole. La reacción contraria de la opinión pública francesa, las críticas de la mayoría de los partidos franceses, las presiones soviéticas como se ha demostrado recientemente y las diferencias entre los franceses y otros países europeos sobre la necesidad de introducir protocolos adicionales y enmiendas al Tratado de París, explican este fracaso. Como señala A. Truyol:

«A la luz de la evolución posterior, este fracaso puede ser considerado como la gran ocasión perdida para una integración coherente de Europa en torno a los Seis, sobre la base de una voluntad política que en adelante habría de pasar ya por caminos de circunvalación, movida indirectamente por las exigencias de la integración económica.»

Este fracaso de la vía militar como fin en sí mismo y complemento de la integración económica puede considerarse el final de una etapa en la relación entre construcción europea y política exterior y de seguridad europeas. Es evidente que se habían obtenido algunos éxitos en el camino de la cooperación gubernamental en estas materias, no en la vía integradora. Sin embargo, la dimensión europea de seguridad quedó relegada en favor de la atlantización o la vía transatlántica de defensa. Así se demostró desde el momento en el que dos antiguos enemigos, la República Federal de Alemania e Italia, quedaban neutralizados y convertido en aliados tras su incorporación a la UE, que se transformaría en la Unión Europea Occidental (UEO) desde el 23 de octubre de 1954; una Organización defensiva europea se había creado, en efecto, pero en el artículo tercero del Protocolo que modificó el Tratado de Bruselas se insistía:

«En la ejecución del Tratado, las Altas Partes contratantes y todos los organismos creados por ellos en el marco del Tratado, cooperarán estrechamente con la OTAN», insistiendo posteriormente en esta vinculación «para todas las informaciones y todos los asesoramientos sobre las cuestiones militares. La primacía del vínculo transatlántico se hizo más intensa desde el 5 de mayo de 1955, cuando una OTAN fortalecida se creó con la integración en ella de la República Federal de Alemania. La creación del EUROGRUPO en noviembre de 1968 para la coordinación y colaboración en materia de defensa de los países europeos en el seno de la Alianza, más la colaboración europea en materia de equipamiento militar desde junio de 1976, confirman

ese proceso atlantizador de la defensa europea. Frente a él, no obstante, se levantará la política autónoma y europeizadora en materia de defensa del general De Gaulle a través del abandono en 1966 de la estructura militar integrada de la OTAN y de la creación de la *Force de Frappe*.»

Fracasada la vía militar en su objetivo preciso, los europeos se lanzaron con fuerza a la tercera de las vías, la «vía económica» cuya preeminencia desde la entrada en vigor del Tratado de París el 25 de julio de 1952 sería indiscutible. El 25 de marzo de 1957 con la firma en Roma de los Tratados de la Comunidad Europea (CEE) y de La Comisión Europea par la Energía Atómica (EURATOM) quedaban constituidas las llamadas Comunidades Europeas. Es significativo que en el preámbulo del Tratado CEE no se recoja ningún párrafo relativo a la cooperación en materia política o de seguridad; sin embargo, no lo olvidemos, la seguridad europea está implícitamente recogida en los tres Tratados: con el Tratado CECA se pretendía que el carbón y el acero no se volvieran a utilizar con fines bélicos ni fueran objeto de nuevos enfrentamientos entre Francia y Alemania; con el Tratado CEE se buscaba un crecimiento económico que proporcionara estabilidad; con el Tratado ERATOM se quería el uso pacífico de la energía atómica.

Los europeos, en mi opinión, relegaron a un segundo plano los aspectos defensivos y de seguridad, y también los relativos a la política exterior común, en el proceso de construcción europea desde ese momento y por un largo periodo de tiempo por tres razones. En primer lugar, porque a pesar de las amenazas soviéticas, el desarrollo de la guerra fría o la existencia del telón de acero, la protección norteamericana a través de la OTAN y su presencia militar y armamentística era un hecho que salvaguardaba la seguridad de los europeos occidentales; a través de la Alianza Atlántica los europeo-occidentales expresarían su voz, defenderían sus intereses y actuarían ante una clara amenaza exterior. En segundo lugar, los intereses económicos primaron sobre los políticos, culturales, sociales o defensivos en el proceso de construcción europea, aprovechando el *boom* económico de las décadas de los años cincuenta, sesenta y primeros años de los setenta. En tercer lugar, la elaboración de una política exterior común no era prioritaria para los europeos al no constituir un área de poder susceptible de cesión de soberanía ni por parte de los gobiernos, ni de los parlamentos o la opinión pública; la cooperación intergubernamental en este campo debería mantenerse sin llegar a la gestión de los asuntos exteriores de forma supranacional y comunitaria, sino a través de cada Estado. Los «acuerdos procedimentales» en esta campo adquirieron un

contenido pragmático: los gobiernos se consultaban e informaban sobre asuntos internacionales, en los que la dimensión de seguridad y defensa apenas era mencionada.

La evolución de los acontecimientos internacionales y la consolidación de la Comunidad Europea abrió desde la Cumbre de la Haya de año 1969 una nueva etapa. En dicho encuentro se encargó a los ministros de Asuntos Exteriores que estudiaran el reforzamiento de la dimensión externa de la Comunidad. El informe de Luxemburgo de 27 de octubre de 1970, procedimiento Davignon, abrió el camino de la cooperación política, definida por Carlos R. Fernández Liesa como:

«El conjunto de actividades que realizan los Doce (Quince) con la finalidad de llevar a buen término una política exterior europea, fuera del marco de los Tratados comunitarios.»

Dicho de otra forma es un sistema de concertación diplomática, original, con muchas carencias y limitaciones, pragmático e intergubernamental, del que se eliminan desde el principio las materias relativas a la seguridad y la defensa.

En la Cumbre de París de octubre de 1972 se señaló que:

«Había llegado para Europa la hora de hacer oír su voz en los asuntos mundiales.»

Un nuevo informe de 1973 consolidaba las bases de la cooperación anterior sin ningún otro resultado. Los acontecimientos económicos e internacionales posteriores relegaron a un segundo o tercer plano cualquier avance en los aspectos estudiados, con algunas excepciones como la posición común adoptada ante la intervención turca en Chipre en julio de 1975, considerada por algunos medios periodísticos como «la primera acción de la diplomacia europea» o el consenso generado en torno a la defensa de los derechos del hombre. La descoordinación fue, en mi opinión, la característica más notable.

No obstante, un nuevo informe de 1981 aprobado en Londres abrió otra vez el debate sobre la necesidad de que la Comunidad actuase con una sola voz en la sociedad internacional, ante el agravamiento de las relaciones internacionales, en lo que algunos autores como F. Halliday ha llamado la «segunda guerra fría». La solemne Declaración de Stuttgart del año 1983 y la propuesta del Parlamento Europeo del año 1984 bajo la forma del llamado «Proyecto de Tratado de Unión Europea», impulsarán, sin duda, la decisión del Consejo Europeo de Milán de 1985 de convocar

una Conferencia Intergubernamental (CIG) para la elaboración de un «Tratado sobre Política Exterior y Seguridad Común (PESC)».

La firma el 17 de febrero de 1986 del «Acta Única» en Luxemburgo suponía no sólo la primera reforma de los Tratados de París y Roma, sino también la demostración de una madurez en ese proceso de construcción global de Europa: integración económica y cooperación política iban a estar desde ese momento unidas. La cooperación política europea, en efecto, quedaba plenamente incorporada al acervo y la práctica comunitaria. Ello suponía el establecimiento de una serie de consultas y la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros para actuar, en la medida de lo posible, de forma conjunta. La cooperación política europea tenía sus limitaciones y no establecía un tratamiento preciso de las cuestiones de seguridad y defensa. Se estableció un proceso de cooperación de los ministros de Asuntos Exteriores, al igual que una asociación con el Parlamento Europeo, se preveía una coherencia y una cooperación estrecha encaminada a promover una identidad europea en materia de política exterior y no se definió la alternativa defensiva entre la UEO y la OTAN.

Un paso importante se había dado, en efecto, y desde el año 1986 se habló menos de una política exterior española o francesa ante un problema internacional, y más de una política exterior europea o comunitaria. Sin embargo, aún quedaban por resolver importantes problemas o cubrir destacados vacíos: el reforzamiento de la coordinación y la integración en los procesos de toma de decisiones para llegar a formular una verdadera y única política exterior; las relaciones con Estados Unidos, tanto en lo referente a la dependencia en materia de seguridad y defensa, como en la elaboración de una política común frente a este Estado; y la elaboración de una política común en materia de desarme y control de armamentos, un «mercado único de la defensa». No obstante, la crisis del Golfo en 1987 y en 1990, tras la invasión iraquí de Kuwait, llevaron por primera vez a Europa Occidental a coordinar con la UEO sus acciones militares en la zona.

Estos acontecimientos van a permitir que en el año 1990 se convoquen las CIG para la reforma de los Tratados y la Comunidad. En 1992 y bajo Presidencia holandesa estas Conferencias comenzaron a dar sus frutos y si bien en los ámbitos económicos, monetarios o sociales se avanzaba, en el ámbito de la política exterior y de seguridad, los recelos y dificultades aumentaban. Cuatro fueron las reformas que tuvieron que presentar los holandeses antes de presentar el texto definitivo, llegando a ser el

último capítulo en cerrarse en el proceso de negociación. Tras vencer diferentes reticencias y sobre la base del consenso se pudo firmar en Maastricht el Tratado de Unión Europea (TUE) el 7 de febrero de 1992. Cuatro son los fundamentos políticos que articulan el nuevo proyecto: el principio democrático, el sistema de libertades, la sociedad del bienestar y la solidaridad, y todo ello asentado sobre la base de una «ciudadanía» europea.

El Título V del TUE se consagra a formular las «Disposiciones relativas a la PESC. La llamada PESC constituye, sin duda, uno de los pilares fundamentales de la UE desde ese momento. Cinco son los objetivos precisos de la misma:

- a) Defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y la independencia de la Unión.
- b) Fortalecimiento de la seguridad en todas sus formas.
- c) Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- d) Fomento de la cooperación internacional.
- e) Desarrollo y consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades.

Para lograr estos retos se establecen dos medios:

- a) Una cooperación sistemática entre los Estados miembros.
- b) El desarrollo de acciones comunes en los ámbitos en los que los Estados tienen intereses en común.

De esta forma, se ha logrado el máximo hasta estos momentos en los ámbitos de política exterior y de seguridad y defensa tras más de 45 años de construcción europea. No obstante, en el año 1996 se ha abierto una nueva etapa a través de la CIG para consolidar y reforzar la UE. En el ámbito que nosotros estamos analizando en estas *Jornadas*, profundizado en este encuentro por otros ponentes, se ponen de manifiesto tres aspectos a mi entender fundamentales que alientan el debate:

- Las expectativas abiertas en el TUE en relación con la afirmación de la identidad europea en el ámbito internacional no se han cumplido, primando las acciones gubernamentales frente a las comunitarias.
- Se ha puesto de manifiesto a la luz de los acontecimientos internacionales que se han desarrollado desde el año 1991, que la identidad europea ya no puede manifestarse sólo en el ámbito de la política exterior sobre la que la concertación, la coherencia y la solidaridad entre los Estados y los pueblos de la Unión constituyen el entramado básico sobre el que se apoya en aras a la creación de esa identidad, sino tam-

bién ésta debe de incluir los aspectos relativos a la seguridad, cuyo concepto abarca temas tales como la integridad territorial, la soberanía, el comercio, la estabilidad interna o los derechos humanos, es decir, los «aspectos políticos y económicos de la seguridad», relegando los relativos a la defensa, que comprendería la parte militar de la seguridad.

- Haciendo un balance de los obstáculos y dificultades en lograr los objetivos previstos en Maastricht se pone de manifiesto, en mi opinión de forma clara, que gran parte de los problemas históricos que hemos analizado anteriormente siguen estando presentes en los debates actuales y, por ello, en el proceso de construcción europea la historia de este reto europeo debe de utilizarse como lección y referente.

Cooperación y seguridad europeas y nuevo orden mundial

Desde mi punto de vista en los debates sobre construcción europea y nueva arquitectura de cooperación y seguridad, además de los hechos anteriormente citados, se olvida en muchos casos, y en primer lugar, una realidad incontrovertible: Europa, las estructuras de seguridad y cooperación en materia de política exterior europeas, se insertan en un ámbito superior que es el sistema internacional actual, sujeto a amplias reformas y debates, en lo que se ha venido en denominar como el nuevo orden mundial. La incidencia de esta estructura internacional sobre nuestro tema de análisis debe ser también analizada.

La transición del viejo al nuevo orden mundial

En efecto, los debates actuales en torno al nuevo orden mundial arrancan de Mijail Gorbachov, el primer líder que utilizó estos términos en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1988. No obstante, será el estallido de la guerra del Golfo el 2 de agosto de 1990, considerada ya en su momento el primer conflicto de la «posguerra fría», el que impulse de forma contundente este debate.

El presidente norteamericano G. Bush en una conferencia pronunciada el 11 de septiembre de 1990, titulada *Toward a New World Order*, hablará ya de la necesidad de sustituir el viejo orden internacional por uno nuevo, en el que se debería atender a las estructuras, actores y procesos que podían desarrollarse de cara a afrontar los retos a los que habría que hacer frente en el siglo XXI, y en el cual la acción de la comunidad internacional, repre-

sentada por Naciones Unidas, debería actuar basándose en el derecho internacional y en unos objetivos precisos.

Como demuestra el análisis histórico de las relaciones internacionales desde el surgimiento del Estado moderno en el siglo xv y especialmente desde Westfalia, se está produciendo el mismo debate que surgió tras el año 1648, las guerras napoleónicas y las dos guerras mundiales, que dieron lugar a sus respectivos cuatro sistemas internacionales que desde esa fecha se han sucedido. En todos ellos los estudiosos de los mismos, así como los estrategas y planificadores han prestado atención a cinco aspectos:

- Los actores protagonistas del sistema.
- Los factores que condicionan el desarrollo del sistema y su entorno.
- Los procesos de relación entre los actores, especialmente los de cooperación y los de enfrentamiento.
- Los subsistemas que se crean, sus características y los procesos de relación entre ellos y dentro del sistema global.
- El orden internacional o el conjunto de normas y reglas a través de las cuales se trata de buscar y alcanzar una estabilidad internacional, un equilibrio entre las potencias.

Un orden en el que se debe estudiar: la configuración de las relaciones de fuerza; la jerarquía dentro del sistema; la heterogeneidad del mismo; y las reglas y normas que los principales actores establecen para el funcionamiento de ese orden.

En este sentido, los debates sobre el nuevo orden mundial arrancan del protagonismo que adquiere Europa desde el año 1989 por un conjunto de acontecimientos que van a culminar con la desaparición de los símbolos más destacados del sistema internacional bipolar: la cortina de hierro o telón de acero, el muro de Berlín, el comunismo. Junto a ellos, la guerra del Golfo, que terminó el 28 de febrero de 1991, la reunificación alemana, el 3 de octubre de 1990 y la desaparición de la URSS el día de Navidad del año 1991, culminaron tres años de aceleración histórica desconocida. Todo este conjunto de acontecimientos, que se enmarcan entre dos términos ya históricos como son el de revolución y guerra, van a marcar, efectivamente, el final del sistema internacional surgido en Yalta y Potsdam. Con todo ello terminaba una era —no la Historia—, pero también comenzaba una nueva fase en la evolución de la humanidad. Quizá más incierta, más segura pero más inestable, con nuevos retos, pero también más apasionante de vivir y estudiar por parte de todos nosotros.

Desde la perspectiva que nos proporciona hoy la lejanía de los acontecimientos, se puede afirmar que los temores sobre el futuro eran infundados, y que las esperanzas renacieron entre muchos hombres y mujeres. No estábamos, como dijo un oscuro funcionario del Departamento de Estado norteamericano, F. Fukuyama, ante el fin de la Historia, sí era, sin duda, el fin de una era, pero también el punto de partida de una etapa de transición que finalizó en diciembre de 1991, con la desaparición del primer Estado socialista del mundo, la Unión Soviética, tras 74 años de existencia.

Por lo tanto, entre los años 1989 y 1991 se produce, en nuestra opinión, la transición entre el viejo orden internacional y el nuevo orden mundial. Pero: ¿Qué significado tuvieron todos los acontecimientos que se produjeron en ese periodo. En primer lugar, estos eventos han producido una ruptura en la Historia y muy especialmente en la Historia Contemporánea. Una ruptura que supone el fin de una época, pero ¿de qué época? Aquí el debate sigue abierto: ¿del moderno sistema mundial, 1450-1989?, ¿de la contemporaneidad, 1789-1989?, ¿de la era comunista, 1917-1989?, ¿de la Historia del mundo actual, 1945-1989? Se apoye una u otra alternativa lo que en nuestra opinión ha ocurrido ha sido que el siglo xx ha terminado y que en el año 1991 ha comenzado el siglo xxi.

En este periodo el comunismo y con él el sistema que se creó en torno a esta ideología y se extendió por 16 Estados en todo el mundo, ha fracasado. Un fracaso que cabe entenderlo de tres formas: caída o ruina de algo con estrépito; suceso lastimoso, inopinado y funesto, o como resultado adverso de una empresa. La descomposición territorial de la Unión Soviética en 15 repúblicas soberanas e independientes, 12 de la cuales se han integrado en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), así como su transformación paulatina, con mayor o menor fortuna, en Estados con un sistema económico de mercado, unas estructuras políticas democráticas y un desigual respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos, hacen que por vez primera en la Historia, principios tales como los de la libertad, Estado de Derecho, mercado, derechos humanos, etc., se extiendan tanto por Europa como por el resto de los continentes, tras más de 200 años desde su formulación y aplicación en un territorio concreto.

Parece importante destacar también que con el fracaso del comunismo, ha desaparecido también uno de los dos grandes ejes de tensión y confrontación desde el año 1947, para algunos, desde 1917, para otros, la tensión Este-Oeste, de características político-ideológicas. En efecto, durante más

de 70 años los gobiernos occidentales y las clases dirigentes estuvieron obsesionados y perseguidos por el espectro de la revolución social y el comunismo. Durante esos años, y especialmente tras el inicio de la guerra fría, la política internacional de Occidente estuvo concebida como una cruzada contra el comunismo y en sólo tres años, el comunismo, sus principales instrumentos e incluso la Unión Soviética, habían desaparecido. De esta forma se ponía fin a uno de los grandes condicionantes de la evolución histórica del mundo, desde aquel octubre del año 1917, y con ello se dejaba patente la necesidad de buscar nuevas alternativas y formas de actuación frente al nuevo reto que tiene la sociedad internacional: la tensión Norte-Sur, de características económicas, sociales y medioambientales.

En cuarto lugar, la desaparición del orden internacional vigente desde la Segunda Guerra Mundial ha provocado un retorno a la Historia. Los sucesos que se produjeron entre los años 1989 y 1991 no sólo han puesto en cuestión Yalta y Potsdam, sino también los Tratados de Paz firmados en la Conferencia de Paz de París de 1919. Versalles, Trianon, Sèvres, Neuilly y Saint Germain, dieron paso, entre otras consecuencias, a una importante redistribución del espacio territorial europeo, a un amplio desplazamiento de población siguiendo el tradicional eje Este-Oeste o al establecimiento de un cordón sanitario que aislara a Europa Occidental y al mundo del contagio revolucionario soviético.

Gran parte de lo allí acordado se ha puesto en cuestión desde 1991, renaciendo con fuerza en Europa conflictos fronterizos o enfrentamientos nacionales; reclamaciones históricas, en definitiva, que se han extendido a otros continentes. Muchos de estos enfrentamientos no hubieran sido posible bajo el orden bipolar; desaparecido éste, vuelven a resurgir y la Historia, para bien o para mal, vuelve a ser recordada y utilizada, como hemos visto en el conflicto en el que mejor se refleja la Historia y el nuevo orden (¿desorden?) mundial: la guerra en la antigua Yugoslavia.

Por último, si la interdependencia y la globalidad fueron dos de las notas más determinantes del sistema internacional bipolar, con la desaparición de uno de los bloques esos caracteres acrecientan su importancia. Hablar ya de una aldea global en el campo de las comunicaciones; de una economía de mercado globalizada; de una revolución científica-técnica mundial; de un campo estratégico unificado; de una multilateralización definitiva de las relaciones internacionales; de una mundialización de los problemas sociales; de un sistema planetario, es, en definitiva, definir al nuevo sistema internacional que se ha formando desde el año 1991.

De una u otra manera estamos en presencia de una nueva etapa, cuyas características a cualquier nivel se está aún formulado, al igual que las respuestas a los retos planteados. Ahora bien, si la guerra fría había terminado, ¿cuál ha de ser el nuevo orden que configure las normas y reglas de conducta para los diferentes actores en el nuevo sistema?

La configuración de un nuevo orden mundial

En el nuevo orden mundial, ninguna potencia puede garantizar por sí sola la estabilidad y el equilibrio internacional. Los Estados Unidos de Clinton, siguen buscando su papel en el mundo y parece que no pueden ejercer un papel planetario de guardián del orden internacional, por cuanto no disponen de los recursos suficientes, se ha producido un replegamiento hacia el interior, tal y como demandaba la opinión pública tras el gran peso que adquirió la política exterior en detrimento de la interior durante el mandato de Bush, y el dilema tradicional de la acción exterior norteamericana —el idealismo o el pragmatismo— parece que continúa sin resolverse. Esa vuelta a un aislacionismo moderado, por otra parte, ha ido acompañada 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 a la creación de un Área de Libre Comercio en América (ALCA) que debe conseguirse en el 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 el año 1993 por los dirigentes norteamericanos. Todo ello, sin duda, en detrimento del interés que tradicionalmente han tenido las diversas Administraciones norteamericanas por Europa. 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 ha impulsado el proceso de paz en Bosnia —iniciado en Dayton (Ohio)— tras más de 250.000 muertos y casi 3.000.000 de refugiados o desplazados, pesando, sin duda, en este cambio de actitud las elecciones presidenciales de 1996.

La Rusia de Yeltsin 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. 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 URSS/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 (antigua 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 de los Siete Grandes (G-7) o de la UE, la imposibilidad de triunfar sobre los rebeldes chechenos desde el año 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 implosión autodestructora.

En Europa Occidental no existe ninguna potencia con la influencia y los recursos necesarios para ejercer ese papel de liderazgo; la PESC de la UE 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.

Ante la situación creada han de ser las principales Organizaciones Internacionales las que en su seno han de adoptar las decisiones pertinentes para hacer frente a los cambios y retos de la sociedad internacional. Aparecerá, de este modo, un predominante sistema de relaciones internacionales en vertical tanto a nivel mundial como regional, consolidándose con fuerza la diplomacia multilateral que surgió desde el año 1945. ¿Qué Organizaciones Internacionales pueden tener un papel relevante en el proceso de toma de decisiones?:

- A nivel mundial la Organización de Naciones Unidas (ONU). Durante más de 40 años la ONU ha estado bloqueada, utilizada y condicionada por las decisiones y los vetos de las cinco grandes potencias permanentes en el Consejo de Seguridad, y más específicamente por la confrontación política e ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por otro lado, el enfrentamiento Norte-Sur a raíz del incremento del número de Estados miembros pertenecientes al Tercer Mundo, fue utilizada también por los dos bloques y los países no alineados, produciéndose un nuevo choque que afectó a la credibilidad de la Organización. Los cambios que se han producido en el mundo desde 1989 y el final de la guerra fría han provocado que esta crisis de la ONU se haya transformado en una revitalización permanente, aunque aún en proceso de discusión, provocando que hayan «aumentando enormemente

las exigencias que se hacen a Naciones Unidas», según señaló el ex secretario general, Boutros-Ghali.

El proceso puede darse por iniciado desde el momento en el que el entonces secretario general, Pérez de Cuellar, alentó una diplomacia discreta pero eficaz entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El 31 de enero de 1992 el Consejo de Seguridad se reunió por primera vez en la historia, contando con la presencia de todos los jefes de Estado y de Gobierno. En esa Cumbre se invitó al nuevo secretario general, Butros-Ghali, a que presentara un conjunto de recomendaciones que fortalecieran la Organización. El resultado fue la presentación de un amplio informe titulado «Un programa de paz».

En el suplemento a «Un programa de paz» de principios de enero de 1995, Boutros-Ghali, aún reconociendo los importantes logros que se habían conseguido hasta el momento (Conferencia de Río sobre el medio ambiente y desarrollo [1992]; Conferencia de Viena sobre los derechos humanos [1993]; Conferencia sobre el desarrollo y el cambio demográfico [1994], fuerte incremento de las operaciones de mantenimiento de paz de 13 entre los años 1947 y 1987 a 21 desde 1988 y, por último, la incorporación a la Organización de 185 Estados), ponía de manifiesto las dificultades para ejercer el papel que correspondía a Naciones Unidas. La imposibilidad de llevar a cabo acciones coercitivas, la crisis económica (sólo Estados Unidos debía 1.400 millones de dólares, Rusia unos 500 y Ucrania unos 238 millones) y la necesidad de reforzar la estructuras organizativas, podían destacarse como las más importantes.

Durante la sesión especial conmemorativa del cincuenta aniversario de la ONU, que tuvo lugar en Nueva York del 22 al 24 de octubre de 1995, los más de 150 máximos representantes de los Estados miembros pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar la Organización, como institución clave del nuevo orden mundial. Esos, pues, serán los retos para el inmediato futuro de una Organización que si no hubiera existido habría que haberla creado, pero que seguirá siendo clave en el nuevo orden mundial. La nueva era abierta por el recién elegido secretario general, Kofi Annan, augura algunos cambios significativos en este proceso.

- A nivel regional destacarán las instituciones político-defensivas y económicas. En relación con el proceso de regionalización de los espacios al que se asiste en el nuevo orden mundial, ciertas organizaciones

regionales irán incrementando el número de sus miembros, sus competencias y los medios de actuación en el ámbito propio de su territorio. Con ello se irán creando una cohesión y una solidaridad que permitirá a la institución que representa a la región poder competir en la sociedad global en la que se insertan y solucionar los conflictos latentes.

En América, la Organización de Estados Americanos (OEA) integrada por 35 Estados (Cuba fue suspendida en 1962), sigue dedicada a reforzar la colaboración, proteger la independencia de los miembros, favorecer la integración económica, impulsar el desarrollo económico y social y, de una forma especial en el nuevo orden mundial, consolidar la democratización del continente.

En África-Oriente Próximo son importantes la Organización para la Unidad Africana (OUA), en la que se integran 50 Estados y la Liga de Estados Árabes, con 22 miembros. En Asia la Organización que va incrementando su papel regional es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), integrada por 7 Estados, que ha fortalecido sus lazos económicos y políticos con Estados Unidos en el seno de la APEC (1994) y con la UE (1996).

En Europa la situación será analizada posteriormente.

- La falta de un liderazgo internacional y el impulso que se está produciendo en el proceso de cooperación regional, impulsarán una importante reorganización del espacio, incrementándose la tendencia hacia la regionalización del mundo que impulsa a la integración pero también a la confrontación. En efecto, en el nuevo orden mundial parece alejarse el peligro de una destrucción mutua y global del planeta a través de la utilización de las armas nucleares; la confrontación mundial entre las grandes potencias parece que ha desaparecido. Este es un primer factor que 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 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. Por último, las amenazas o desafíos que han surgido en el nuevo orden mundial exigen la unión y la cooperación.

Ante esta nueva situación la regionalización de los espacios está siendo un proceso muy significativo. En esa regionalización 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 el 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.

¿Cuáles serán las principales áreas regionales que fortalecerán su unión? Sin duda alguna, las más importantes serán Europa Occidental a través de la UE, la OTAN/UEO y el Consejo de Europa, aunque en este área la occidentalización se irá llenando de contenido y se irá ampliando el número de Estados que la integrarán. En América del Sur el MERCOSUR o Mercado Común del Sur (1991), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Chile que se ha asociado en 1996; su consolidación como Unión Aduanera desde el 1 de enero de 1995, más el acuerdo con la UE del año 1992 confirman a esta Organización como la más sólida frente a otras agrupaciones regionales. En América del Norte el Tratado de Libre Comercio o NAFTA, entre Canadá, Estados Unidos y México, puede ser el embrión de una integración continental dado el peso de las tres economías y la influencia de Estados Unidos, que se ha convertido en un impulsor decidido de la integración económica regional, tras superar los recelos que sobre estos proyectos tenía anteriormente. En Asia los siete Estados integrantes de la ASEAN se van configurando como los impulsores de un área de libre comercio y de cooperación regional, complementada con una política de acercamiento a otros bloques como se ha podido apreciar tras la reunión del APEC creado en 1990 y la Cumbre Asia-Europa (ASEM), celebrada en marzo de 1996.

Si la cooperación regional, como hemos visto, se verá consolidada en esta nueva estructura internacional, es cierto también que surgirán o resurgirán con fuerza áreas regionales conflictivas, que exigirán una intervención directa de la ONU o de las organizaciones regionales. ¿Cuáles serán esas regiones?

La región de Oriente Próximo seguirá siendo el centro de crisis permanentes, endémicas, en la que confluyen factores económicos, religiosos, nacionalistas y estratégicos. El enfrentamiento entre Israel y el Mundo Árabe seguirá condicionando la evolución de la zona a pesar de los esfuerzos de pacificación que se desarrollan desde el año 1991.

La región mediterránea dividida en cuatro «Mediterráneos»: el noroeste, el más rico y desarrollado; el suroeste, el espacio magrebí fuertemente ligado económicamente al anterior y sometido a una presión demográfica elevada; el sureste, integrado por un conjunto de Estados heterogéneos sometidos a las influencia del conflicto árabe-israelí; el nordeste o entramado geopolítico complejo que bascula entre el occidentalismo y el fundamentalismo religioso. Los 15 Estados que integran este área han tratado de resolver sus diferencias y buscar fórmulas adecuadas de cooperación desde la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, pero la aplicación de las decisiones adoptadas o la asignación de recursos financieros por parte de la UE, siguen estando obstaculizados por las rivalidades entre algunos de los integrantes de este área.

La región balcánica seguirá, por desgracia, identificada como lo ha sido a lo largo de la Historia por una serie de palabras que la caracterizan, es decir, como polvorín, embrollo o conflicto. La cadena montañosa de menos de 500 kilómetros con la que se identifica la zona separa ríos, religiones, pueblos y lenguas. La unidad de hombres y culturas se consiguió siempre por la fuerza de un Imperio, de una dictadura o de un ejército. Desaparecidos estos factores integradores el conflicto surgió pronto. Primero en la antigua Yugoslavia, con el alto coste que hasta el momento ha supuesto, pero puede volver a estallar entre los Estados que la integran por los diferentes enfrentamientos latentes: minorías nacionales, conflictos fronterizos choques religiosos e inestabilidad política.

La región del Cáucaso ha sido una zona estratégica fundamental para Rusia, que comenzó su colonización en el siglo XVIII. Tras más de dos siglos no han podido ser resueltos los conflictos interétnicos, territoria-

les y económicos en el área. Desde la desaparición de la Unión Soviética en 1991 la conflictividad ha ido creciendo: en la Federación Rusa el conflicto osetio-ingush de 1992, constituyó la primera explosión sangrienta de este polvorín que ha tenido su continuidad, entre otros, en Chechenia; en Azerbaiyán el conflicto del Alto Karabaj, iniciado en el año 1988, abrió una era de inestabilidad en la zona; en Georgia las guerras con Osetia del Sur y Abjazia han provocado su independencia *de facto*. La presencia de Turquía, Irán o Arabia Saudí en la zona está incrementando la tensión.

La región del Caribe en la que la cuestión cubana sigue constituyendo un contencioso abierto entre Estados Unidos y el régimen de Fidel Castro, cuyas repercusiones se trasladan al continente americano, vía OEA, o a Europa, a través de las relaciones entre los miembros de la UE y La Habana. Cuba constituye hoy una isla no sólo geográficamente hablando sino también política y económicamente, en un océano continental que ha visto consolidado sus regímenes democráticos y sus estructuras económicas capitalistas. La falta de una solución a corto plazo impulsará al Gobierno de Washington a seguir combinando la «estaca» o la «zanahoria» en su política hacia el régimen castrista.

La región de los mares chino-japonés ha sido tradicionalmente una zona de gran interés geoestratégico, acrecentada desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Tanto la Unión Soviética con sus posesiones territoriales, sus alianzas y su Flota del Pacífico, como Estados Unidos con sus bases militares, su VII Flota y sus aliados, mantenían una presencia activa en la zona, alentadas por los conflictos que surgieron en la misma durante la guerra fría. Desde el año 1991 el valor de esta zona ha aumentado especialmente por el desarrollo económico de los llamados nuevos países industrializados. No obstante, la consideración de esta región como área conflictiva no puede dejarse de lado por las siguientes razones: la irresolución del conflicto entre las dos Coreas; el contencioso por las islas Kuriles entre Japón y Rusia; las fricciones entre seis Estados por el archipiélago de las Spratly en el mar de China; el enfrentamiento entre Corea del Sur y Japón por las islas de Takeshima/Tokdi de gran valor económico; las disputas entre la República Popular China y Taiwan.

La región del África Central es un amplio espacio geográfico que abarca desde el Senegal y Gambia hasta Somalia. Desde el final de la guerra fría el continente africano dejó de ser un punto de fricción entre

los dos bloques, provocando un cierto vacío que pronto fue siendo ocupado por Estados Unidos y Francia, principalmente. En 1992 los representantes de 42 Estados africanos se reunieron en Dakar y se comprometieron a desarrollar la democracia y el multipartidismo. Las instituciones financieras internacionales prometieron ayudas a aquellos países que demostraran una verdadera voluntad democratizadora. Las intenciones allí manifestadas no se han cumplido y tan sólo en unos pocos Estados africanos se puede hablar de democracia. Esta situación general, a la que se han añadido los conflictos interétnicos, el hambre, las epidemias y los desastres naturales, han convertido al África Central en un verdadero polvorín: Somalia, Sudán, Yemen, Liberia, Sierra Leona, Ruanda, etc., han sido protagonistas de intensas guerras civiles, importantes movimientos de población y, entre otras cosas, la mayor matanza humana desde la Segunda Guerra Mundial —más de un millón de muertos— centrada en Ruanda. Y todo ello ante la pasividad del mundo o la retirada vergonzosa de Estados Unidos tras la intervención televisada en Somalia, todo lo cual alentará la conflictividad en esta región.

- 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 seguridad internacional. Amenazas y desafíos que pueden ser sistematizados de esta manera:
 - El terrorismo internacional.
 - El integrismo religioso, los fanatismos ideológicos y políticos.
 - La violación de los derechos fundamentales del hombre y los pueblos.
 - 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.
 - La crisis de la deuda financiera en los países menos desarrollados.
 - El agravamiento de la pobreza, la miseria o el hambre especialmente en el continente africano, el más pobre y desfavorecido del mundo, lo que provocará una permanente conflictividad generalizada.
 - La degradación masiva del medio ambiente.
 - La progresión acelerada del sida y la extensión del narcotráfico.

Los actores del nuevo orden mundial

Durante la guerra fría la jerarquización del mundo era rígida y bien asentada en el sistema bipolar: dos grandes superpotencias, un pequeño grupo de grandes potencias, una veintena de potencias medias regionales, un amplio conjunto de países no alineados y unos pocos micro Estados. La ONU y otras Organizaciones Internacionales estaban sometidas al juego, la influencia y las presiones de la confrontación Este-Oeste. Desde el año 1991 este entramado organizativo del sistema internacional ha cambiado.

En el nuevo orden mundial podemos definir una nueva jerarquización del poder y la participación, junto con los actores internacionales clásicos, de un conjunto de nuevas unidades del sistema internacional, utilizando la terminología de Barbé, que van a competir en influencia y capacidad de actuación con ellos.

La jerarquización del sistema internacional podría establecerse de este modo:

- Una potencia hegemónica mundial representada por Estados Unidos Sigue teniendo una influencia económica internacional destacada, dispone de un amplio arsenal de armas convencionales y nucleares más unas Fuerzas Armadas desplegadas por la mayor parte del mundo, así como una influencia político-ideológica nada desdeñable. Aún y así Estados Unidos ha estado sumido 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. A su vez y a pesar de sus recursos, dice Inmanuel Wallerstein, Estados Unidos conserva aún un cierto poder sobre sus aliados europeos y japonés, 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. Dominique Mise llegará a decir que para que una potencia garantice el equilibrio mundial es necesario que sea amoral y sin embargo Estados Unidos quiere ser más moral que los demás y eso le impedirá desempeñar ese papel de liderazgo.
- Una potencia hegemónica intercontinental representada por Rusia. Una potencia cuyos problemas internos condicionan permanentemente la política exterior. Las dificultades económicas, la difícil articulación de la estructura federal, los problemas políticos e institucionales permanentes y la insatisfacción de la sociedad, marcan el rumbo de la acción exterior. Una acción que bascula entre Europa y Asia, entre Occidente

y el mundo eslavo, entre la CEI, la resurrección de la Unión Soviética y el deseo de integración en el Grupo de las siete potencias capitalistas más ricas del Mundo. 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.

- 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.
- 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 e Indonesia.
- El resto de los Estados y territorios del Mundo, 210 en el año 1996, se integrarían 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.

La estalización de la vida internacional en ese proceso jerárquico no excluye la presencia de otros actores internacionales que compiten, e incluso ocultan y suplen la labor de los Estados en el nuevo orden mundial. Esos otros actores pueden ser clasificados de la siguiente manera:

- 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, UEO, Liga de Estados Árabes, etc. También se integrarían las agrupaciones de Estados con fines específicos como la UE, la CEI, Unión Euroasiática, Grupo de Río; etc.
- Las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (ONG) 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». El fenómeno de las ONG se remonta a la Edad Media, según el *Yearbook of International Organizations*, aunque cuando adquiere un verdadero auge es desde los años sesenta de este siglo y más concretamente desde el final de la guerra fría. En la actualidad hay casi 5.000 ONG cuyas sedes se reparten principalmente entre Bruselas, París, Londres y Ginebra. De las más conocidas como Greenpeace, Médicos sin Fronteras o Amnistía Internacional al Comité Internacional de la Cruz Roja, la Unión Interparlamentaria o el Club de Roma, todas han protagonizado el interés creciente de los medios de comunicación y algunas de ellas, especialmente las dedicadas a actividades humanitarias y la protección del medio ambiente, han aumentado fuertemente en los últimos años el número de sus socios, sus recursos financieros y el apoyo de la opinión pública internacional. 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 1970 a más de 37.000 en 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, etc. 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.
- 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 ayatolá Jomeini dirá:

«Nuestra consigna ni Este, Oeste es el lema fundamental de la Revolución Islámica en el mundo de los hambrientos y de los oprimidos. Sitúa a la verdadera política de no alineamiento de los países islámicos y de los países que acepten el islam como la única escuela para salvar a la humanidad, con la ayuda de Dios, en un futuro próximo.»

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 inter-

nacional, de acuerdo con la definición que hemos utilizado. Un fundamentalismo islámico que está comenzando a influir en otros fundamentalismos religiosos.

Los procesos de cooperación y enfrentamiento

Definida la estructura internacional y los actores del nuevo orden mundial, estamos en condiciones de pasar al último apartado que debe ser estudiado en este punto: las formas en que se relacionan los actores, atendiendo a los factores condicionantes del entorno en el que se desenvuelven y al orden internacional vigente.

La reflexión sobre estos procesos ha sido quizá la tarea a la que se están dedicando con más entusiasmo intelectuales, economistas, politólogos o periodistas, pero también instituciones dedicadas a los estudios estratégicos o al análisis de la sociedad internacional, desde que terminó la guerra fría. Por ello, sería conveniente comenzar por presentar algunas de estas propuestas.

El profesor Lester Thurow, en su trabajo *La guerra del siglo XXI*, señala que la característica principal del nuevo orden mundial será una:

«Guerra económica entre los tres bloques geoestratégicos: el europeo, liderado por Alemania; el oriental, dirigido por Japón; y el norteamericano.»

Para este autor de unas relaciones de cooperativa complementariedad asimétrica, se ha pasado a unas relaciones de competencia simétrica no cooperativa y el proteccionismo acelerado de los bloques comerciales se ha acelerado. Esta modificación de las reglas de juego de la competencia internacional obliga a una nueva competencia basada en la eficacia (productividad) y no de la eficiencia (rentabilidad).

Otra de las propuestas que más polémica ha causado ha sido la del profesor de la Universidad de Harvard, Samuel P. Huntington, recogida en la revista *Foreign Affairs*. En este artículo plantea que el conflicto más característicos del nuevo orden mundial no será el ideológico o el económico sino el conflicto entre civilizaciones. Este choque entre naciones y grupos de civilizaciones diferentes representará la última fase de la evolución de los conflictos en el Mundo, desarrollados principalmente dentro de la civilización occidental. Tras el final de la guerra fría el conflicto será global y se desarrollará entre las ocho grandes civilizaciones: occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú, eslavo-ortodoxa, iberoamericana y africana.

El informe del Club de Roma titulado *La primera revolución mundial*, publicado en 1991, caracterizaba el nuevo orden mundial por las siguientes notas:

- a) Un fuerte crecimiento urbano.
- b) Una explosión demográfica en los países del Sur.
- c) Un despertar de las minorías y el nacionalismo, como reacción a un proceso uniformizador.
- d) Una interdependencia de las naciones más intensa.
- e) Una extensión de la economía de mercado a través de tres grandes bloques económicos liderados por Estados Unidos, UE y Japón.
- f) Un desigual crecimiento económico.
- g) Una mundialización de las finanzas con tendencia a lo especulativo.
- h) Profundos cambios en el medio ambiente.
- i) Grandes avances en las altas tecnologías.
- j) Pérdida de valores éticos, que conducen a la indisciplina y la violencia.
- k) Extensión de nuevas plagas tales como la mafia, el narcotráfico o el sida.

Desde el campo de la historia, el catedrático de la Universidad de Yale, Paul Kennedy, ha realizado también su aportación en su libro *Hacia el siglo XXI*, sobre las tendencias que marcan este nuevo periodo intersecular. Para él los retos serán los siguientes:

- a) El problema demográfico y medioambiental, con especial referencia a las migraciones y el efecto invernadero.
- b) El avance tecnológico, especialmente en el ámbito de la robotización, que provocará una selección entre los países que estarán en cabeza en el desarrollo tecnológico.
- c) Los avances en biotecnología provocarán una menor demanda de productos agrícolas tradicionales del Tercer Mundo.
- d) El papel de las multinacionales será clave en la creación de un mercado global de bienes y servicios y en la generación de un capitalismo monopolista que trascenderá las fronteras para optimizar sus beneficios, gracias al control informático que le permitirá operar las 24 horas del día en los mercados internacionales de finanzas.
- e) La relativización, que no la desaparición, del papel del Estado como órgano de gestión administrativa de supuestas entidades soberanas.

Desde nuestra perspectiva, y como conclusión, el nuevo orden mundial bien podría caracterizarse por estas notas:

- Desaparecida la tensión Este-Oeste se incrementará hasta cotas desconocidas la tensión Norte-Sur, que se manifestará principalmente a través del aumento de los desplazamientos humanos del Sur al Norte, tal y como se indica en un reciente informe de la Comisión Trilateral, confirmado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el incremento de las desigualdades sociales y económicas entre los dos mundos; el deterioro del medio ambiente en el Sur, que afectará a las condiciones climáticas globales; la desesperación y frustración en el Sur conducirán a la inestabilidad política, el narcotráfico, el terrorismo y la violencia; la competencia por el espacio vital será permanente y el desigual poder mundial basado en el control por el Norte de la información, la electrónica y la informática, será también fuente de conflictos y desigualdades.
- El mundo será más seguro, en el sentido de que la posibilidad de una guerra mundial desaparecerá, pero más inestable. Una inestabilidad que se manifestará a través de un aumento de los conflictos localizados, calificados por la OTAN como «riesgos de naturaleza polifacética y multidireccional», de difícil predicción y valoración. Estos conflictos serán peculiares por cuanto se desarrollarán, por lo general, en el interior de los Estados, sin una clara distinción entre guerra civil o conflicto regional; las armas utilizadas se limitarán tecnológicamente a las armas convencionales o de corto alcance; el número de bajas será siempre mayor entre la población civil que entre los integrantes de las Fuerzas Armadas; la paz se logrará con un mayor esfuerzo o con más dificultades y será más inestable.
- La catástrofe de Chernóbil en abril de 1986 dio paso a una tercera característica del nuevo orden mundial: la preocupación por el medio ambiente y los cambios climáticos. Durante la guerra fría estas cuestiones pasaron a un segundo plano, e incluso se cometieron verdaderas atrocidades como en la actualidad se está poniendo de manifiesto. No obstante, la explosión de Chernóbil, que según la Organización Mundial de la Salud (OMS) desprendió radioactividad equivalente a 200 veces las emisiones conjuntas de las bombas nucleares arrojadas sobre Hiroshima y Nagasaki, alentó un debate más serio y amplio sobre los problemas medioambientales, al constituir la peor catástrofe nuclear civil de la historia de la humanidad. La posible repetición de una catástrofe en los 432 reactores nucleares que hoy siguen activos repartidos en 31 naciones y su reducida participación en la producción energética mundial, tan sólo el 6%, ha abierto la era del declive de esta fuente de energía. No obstante, el

accidente de la central ucraniana puso de manifiesto el deterioro del medio ambiente en el Mundo, que muy bien reflejaba el informe del *Worldwatch Institute*: 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. Todo ello ha hecho que se hable de la necesidad de crear un nuevo orden ecológico, cuyas bases se pusieron en la Conferencia de Río celebrada en junio de 1992. A partir de entonces se ha impulsado a los Estados a que cumplan tres reglas si desean sentirse seguros y mantenerse en una posición privilegiada en el nuevo orden mundial: sustituir el crecimiento por la protección del medio ambiente en las políticas económicas nacional y de desarrollo internacional: el liderazgo internacional se basará en fundamentos económicos y ecológicos, más que en los militares; los Estados deben ir reduciendo drásticamente el consumo de combustibles sólidos (petróleo y carbón), principales causantes del efecto invernadero, además de no derrochar la energía si quieren seguir teniendo un crecimiento económico y un desarrollo sostenible.

- El Estado-Nación deberá adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales. En el orden interno deberá hacer frente al nacionalismo de carácter territorial, en demanda del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos (sólo en Europa hay 123 etnias diferentes), pero también al nacionalismo de carácter racial y xenófobo que es más peligroso, porque es excluyente y es la base de los movimientos neofascistas; junto a este proceso se desarrollará otro paralelo como será el que conduzca a una pérdida de las competencias nacionales y soberanas. En el ámbito internacional la reaparición de las divisiones históricas y territoriales, que el sistema bipolar había controlado u oscurecido, ha incrementando la tensión regional; por otro lado, los Estados ante la falta de liderazgo internacional y la regionalización del espacio, buscarán un nuevo acomodo en el nuevo orden mundial, confirmando su posición internacional pero también extendiendo su influencia sobre áreas de influencia anteriormente ocupadas por las superpotencias.
- Por último, la inseguridad, la falta de valores o la preocupación por el deterioro del medio ambiente y el aumento de la pobreza, que todos conocemos a través de la aldea global de las comunicaciones en la que estamos insertos, ha conducido a un aumento de los movimientos sociales que pueden definirse, según Arturo García en la revista *Documentación Social*, como:

«Un intento colectivo de promover un interés común, o de asegurar un objetivo compartido, mediante la acción colectiva en el exterior de la esfera de las instituciones establecidas.»

Se tratará, en definitiva, de impulsar a la sociedad civil en los Estados y a nivel internacional para que intervenga ante el vacío que ha dejado el orden de la guerra fría, para que presione a las autoridades y organismos gubernamentales y para que actúe allí donde sea necesario en pro de la supervivencia de la humanidad. Estos movimientos han impulsado, principalmente, el ecologismo, el derecho humanitario, el pacifismo y la ayuda humanitaria, en la que están fuertemente comprometidos importantes sectores de las sociedades occidentales.

La nueva arquitectura de cooperación y seguridad europea y la política exterior de la UE

Presentados los principales debates y perspectivas que caracterizan al nuevo orden mundial, estamos en condiciones de abordar la última cuestión: cómo ha de ser la nueva arquitectura de cooperación y seguridad en Europa en este contexto internacional. En efecto, ante el nuevo sistema internacional y las transformaciones producidas en el continente desde principios del año 1989, pero especialmente desde el año 1991, en los diferentes gabinetes de análisis de los principales Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa de Europa y en el seno de algunas instituciones especializadas, se comenzó a hablar de la necesidad de establecer una nueva arquitectura europea de cooperación y seguridad. Se daba a entender así que tanto las instituciones, como algunos tratados y acuerdos e incluso las políticas desarrolladas hasta ese momento, en el contexto de la guerra fría y de la división de Europa, no servían ya para la nueva realidad europea que en esos momentos se estaba gestando y en la que se iban a combinar Estados y grupos de Estados, con viejos y nuevos problemas.

Las propuestas e iniciativas que se han realizado no parecen haber contribuido a que Europa alcance esa privilegiada posición a la que aspiraba en el nuevo orden, tras la desaparición de los regímenes comunistas, ni que la inestabilidad haya sido eliminada del continente. Sin duda, en mi opinión, todavía no se ha encontrado la fórmula, si es que es factible que se encuentre, que establezca de forma firme esa nueva arquitectura de cooperación y seguridad. A pesar de ello, y en este periodo de transición

en el que estamos, la búsqueda de ese compromiso multilateral, la creación de un nuevo «concierto europeo», ha de ser un reto prioritario para los dirigentes europeos.

En función de mis reflexiones desde la historia y el presente, esta nueva arquitectura se asentaría sobre tres pilares, que sostendrían un amplio frontón.

Pilar de seguridad y defensa

En este sentido la Institución clave considero que seguirá siendo la OTAN. Ante los cambios que se produjeron en el continente, la Organización en 1991 adoptó una nueva estrategia, abandonándose las doctrinas de «respuesta flexible» y «defensa avanzada», por la que se trataba de alentar una «identidad europea de seguridad y defensa», manteniéndose los lazos entre Europa y Estados Unidos, así como responder a las nuevas amenazas para los miembros y los valores que defiende la Alianza. Esta estrategia se mantiene en la actualidad por los miembros que siguen formando parte de ella: 14 Estados europeos más Estados Unidos y Canadá. La OTAN, sin embargo, al desaparecer el enemigo convencional y las amenazas directas que impulsaron su creación, debe también ampliarse al conjunto de los «Estados europeos». La ampliación de la Alianza Atlántica, no obstante, parece mucho más difícil, aunque es un objetivo aprobado por sus miembros el año pasado, como ya se puso de manifiesto en octubre de 1993 en la carta enviada por Yeltsin a los dirigentes de las cuatro potencias principales, advirtiéndoles de las consecuencias negativas que tendría la extensión de la OTAN al Este sin tener en cuenta las exigencias de Moscú. En junio de 1997 se realizará en Madrid la conferencia que resuelva en parte este problema. Ante esta situación, la fórmula adoptada ha sido la de vincular a los «Estados europeos» a través de dos iniciativas: el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y la Asociación para la Paz (APP).

El CCAN es un foro de diálogo y consultas sobre cuestiones políticas y de seguridad europeas. Se creó por iniciativa de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la OTAN reunidos en Roma en noviembre de 1991. El 20 de diciembre de 1991 se celebró la sesión inaugural participando los 16 Estados miembros y nueve de la llamada «Europa del Este»: Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Federativa Checa y Eslovaca, Rumania y Rusia. Desde ese momento y hasta la actualidad forman parte del CCAN 38 Estados más

Finlandia que tiene un estatuto de observador. Se han desarrollado ya varias reuniones en las que se han ido abordando los problemas regionales, los presupuestos de Defensa y su interacción sobre las industrias de defensa, un vasto programa de cooperación en el terreno científico y el medio ambiente, así como un programa de intercambios de visitas de misiones militares.

La APP es otra iniciativa de la OTAN, en el marco del CCAN, con la que actúa coordinada, y está dirigida a potenciar la confianza y los esfuerzos de cooperación para reforzar la seguridad europea. La Asociación ofrece a los Estados participantes la posibilidad de consolidar sus vínculos con la OTAN, según los intereses y las capacidades de ellos. Esta iniciativa se lanzó en la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, con el fin de aumentar la estabilidad, disminuir las amenazas contra la paz y contribuir al reforzamiento de relaciones entre los miembros, potenciando el espíritu de cooperación práctica y la adhesión a los principios democráticos que caracterizan la Alianza. Los objetivos precisos de la misma son: facilitar la transparencia en la elaboración de los planes y presupuestos de Defensa; ayudar a que el control democrático se ejerza sobre las fuerzas de defensa; mantener los medios y el estado de preparación de las Fuerzas Armadas que permitan contribuir a las operaciones bajo autoridad de Naciones Unidas y/o bajo responsabilidad de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE); desarrollar relaciones de cooperación militar con la OTAN; y dotarse a más largo plazo de fuerzas capacitadas para operar con las de los miembros de la Alianza.

Los Estados miembros deben firmar un documento en el que se comprometen a defender los principios democráticos y la defensa de los principios del Derecho Internacional. Hasta mayo de 1995 han sido 26 los Estados firmantes: Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Georgia, Hungría, Kazajstán, Kirguizistán, Letonia, Lituania, Malta, Moldavia, Polonia, Rumanía, Rusia, Suecia, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. En diciembre de 1996 se ha incorporado Suiza.

Indudablemente el «vacío de seguridad» en Europa no se ha producido tras la desaparición del Pacto de Varsovia. La OTAN ha sabido reaccionar con rapidez, apoyando, al mismo tiempo, el control y el progresivo desarme en materia nuclear de las antiguas repúblicas soviéticas poseedoras de armas nucleares. Sin embargo, en estos momentos la Alianza Atlántica se encuentra enfrentada a dos serios problemas.

En primer lugar, el de las relaciones con Rusia. Ya hemos señalado las dificultades puestas por Moscú con respecto a la ampliación. Rusia desea en el campo de la defensa y la seguridad tres cosas: que le sea reconocido el papel de gran potencia y que como tal sea tratada —y así lo ha conseguido tras su incorporación a la APP—; negociar directamente cualquier proceso de ampliación de la OTAN; y que la Alianza le reconozca una zona de influencia, un nuevo «glacis de seguridad» en la Europa Oriental.

En segundo lugar, 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).

La OTAN, por el momento, ha mantenido una actitud «diplomática» y en muchos casos vacilante. Así, en el encuentro de los ministros de Defensa de la OTAN celebrado en Sevilla, en octubre de 1994, se ha aprobado que los cuatro países del Grupo de Visegrado serán los candidatos preferentes en una primera ampliación, estableciéndose una relación entre integración en la UE y en la OTAN; sin embargo, no se pudo establecer plazos concretos ante el temor de incrementar las tensiones con Rusia. Por otro lado, el tema de las relaciones con Rusia sigue siendo estudiado en el seno del CCAN, analizándose con preocupación la creciente inestabilidad interna provocada por la política de Yeltsin, y la firme política exterior que se quiere desarrollar por sus dirigentes. Quizá el ofrecimiento de un pacto de garantía de seguridad para Rusia, y un fortalecimiento de las relaciones económicas con Occidente, permitan eliminar recelos y percepciones «amenazadoras», que aún existen y que eran propias de la guerra fría.

El pilar europeo en materia de seguridad y defensa cuenta, no obstante, con otro protagonista: la UEO. Integrada en la actualidad por 10 Estados, más tres asociados (Noruega, Islandia y Turquía), cinco observadores (Dinamarca, Irlanda, Finlandia, Suecia y Austria) y nueve socios-asociados de la Europa del Este, alcanza un conjunto de 27 miembros con estatutos diferentes. La UEO tiene como objetivo principal, desde la aprobación de la Plataforma de la Haya del año 1987, el de «desarrollar una identidad europea de defensa que sea más coherente y traduzca más eficazmente los compromisos de solidaridad», a los que se habían comprometido los Estados miembros. En el Tratado de Maastricht se señalaba que las UEO debía ser:

«Un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica... La UEO actuará de conformidad con las disposiciones adoptadas en la Alianza Atlántica.»

Hasta el año 1987 la UEO era realmente una Organización tan ineficaz como desconocida «¿la bella durmiente?». Sin embargo, desde el año 1988 y muy especialmente desde 1991, la actividad de la UEO para crear una «identidad europea de defensa», impulsada de nuevo en Maastricht, compatible con los objetivos de la Alianza Atlántica, se han incrementado. Los primeros resultados han sido la creación del Cuerpo de Ejército europeo (EUROCUERPO), a iniciativa de Alemania y Francia en enero de 1988 y que fue operativo en octubre de 1990. Formado por 4.000 hombres, esta Brigada tenía como misiones las contempladas en la UE. El día 22 de mayo de 1992 se invitó a otros Estados a que se incorporaran al mismo. En diciembre se llegó a un acuerdo con la OTAN para que este EUROCUERPO actuara bajo mando de la Alianza Atlántica y en mayo de 1993 también bajo mando de la UEO. En junio de 1993 Bélgica anunció su incorporación y también lo ha hecho España. A su vez se han creado la Célula de Planeamiento, encargada de realizar los estudios sobre el desarrollo militar de la institución de 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.

A pesar de los deseos de algunos miembros, expresados en la idea de que la UEO fuera el «pilar europeo defensivo de la OTAN», los recelos de algunos otros, y muy especialmente de Gran Bretaña y Holanda, más las reticencias de Estados Unidos, han hecho que la UEO siga teniendo un papel, en mi opinión, ambiguo y confuso en la nueva arquitectura europea, que la hacen ocupar, por el momento, un papel secundario y dependiente de la OTAN. En 1996 la UEO ha enviado un informe a la CIG que revisará el TUE, donde debe evaluar los progresos realizados y la experiencia obtenida en este tiempo por la Organización, así como el nivel de relaciones que debe existir entre la UEO y la OTAN. Quizá ese sea un buen momento para reflexionar sobre el papel de la UEO en la Europa de fin de siglo, máxime cuando en el año 1998 el Tratado de Bruselas debe o ser renovado o dado por finalizado su vigencia.

Pilar político y cultural

Este pilar se estructura sobre el conjunto de valores compartidos por los pueblos europeos: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto a las minorías nacionales, la democracia, el Estado de Derecho, la economía de mercado, la justicia social y la responsabili-

dad medioambiental. La mejor Institución que representa estos valores es el Consejo de Europa.

En efecto, el Consejo de Europa fundado en el año 1949 bajo la inspiración de los movimientos federalistas europeos, ha vuelto a tener un protagonismo destacado en los debates sobre la Nueva Arquitectura. Sus aportaciones a la identidad europea han sido fundamentales a través de varios instrumentos como la Convención Europea de los Derechos Humanos (1950), el Convenio Cultural Europeo (1954) o la Carta Social Europea (1961), y las iniciativas de sus instituciones como el Tribunal de Derechos del Hombre, la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros. A través de ellos se trata de lograr la unidad europea mediante su acción en la salvaguardia y el fortalecimiento de la democracia pluralista y de los derechos humanos; la definición de soluciones comunes a los problemas de la sociedad; la toma de conciencia y la valorización de la identidad cultural europea.

En el año 1989 ya actuó el Consejo de Europa ante la nueva realidad continental creando, a través de la Asamblea Parlamentaria, el estatuto de invitado especial para intensificar las relaciones con los países de la Europa Central y Oriental. Creó también el Programa Demóstenes con el fin de ayudar a esos países en la puesta en funcionamiento de sus reformas constitucionales, legislativas y administrativas. Sin duda, el reforzamiento de su papel paneuropeo ha quedado claro y así desde el año 1989 se han incorporado a la misma: Finlandia, Hungría, Polonia, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Lituania, la República Checa, Eslovaquia, Rumania, Andorra, Letonia, Albania, Moldavia, Macedonia, Ucrania, Rusia y Croacia. En la actualidad la organización está formada por 40 miembros, de los cuales 18 han ingresado en los últimos siete años.

En octubre del año 1993 el Consejo de Europa ha celebrado la primera Cumbre de su historia a la que asistieron los jefes de Estado y de Gobierno de los 31 Estados miembros en ese momento. La Cumbre se celebró en Viena y en ella se trató de modernizar la Institución y adaptarla a la nueva situación continental. Entre los acuerdos más importantes que se adoptaron caben destacar los siguientes: la confirmación de la validez de la Convención Europea de Derechos del Hombre, la necesidad de proteger las minorías nacionales en Europa, la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia y la creación de un congreso de las colectividades locales y regionales en Europa, el estudio de la creación de nuevos instrumentos culturales europeos y reformar el estatuto del Consejo de Euro-

pa de acuerdo a las proposiciones de la Asamblea Parlamentaria. Con todo este amplio programa de actuación, el Consejo de Europa trata de responder a los desafíos político-culturales planteados en Europa en estos momentos y, sin duda, esta Institución juega hoy un papel clave en el sentido de definir, y aceptar como tal, las condiciones que debe reunir un Estado para ser admitido en el seno de la «Comunidad Europea». El concepto de seguridad democrática acuñado por el Consejo se ha convertido en un elemento clave de la estabilidad europea.

Es indudable que el Consejo de Europa, una Organización en muchas ocasiones muy desconocida para muchos observadores, no puede protagonizar por sí sola el pilar político-cultural. Ese papel lo compartirá con la UE, en especial tras el TUE, uno de cuyos objetivos era el de dotar a la Unión de una auténtica dimensión política, por la cual se pudiera responder mejor colectivamente a sus necesidades internas y también desarrollar una fuerte presencia en la escena internacional. El dictamen de la Comisión que presentó a la CIG en 1996 insiste en tres aspectos básicos:

- a) La necesidad de promover un modelo europeo de sociedad.
- b) Establecer un espacio de libertad y seguridad.
- c) Simplificar y democratizar Europa, especialmente en el ámbito de la adopción de decisiones y los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas.

Estos objetivos políticos van dirigidos al ciudadano europeo, noción consagrada también en el TUE y que representó un avance considerable en ese reto preciso de creación de una Europa políticamente unida.

Pilar económico y monetario

La UE, representa el único ejemplo de este pilar, hacia el que miran hoy cerca de 12 Estados que desean unirse a los 15 ya miembros de pleno derecho desde enero de 1995. La UE tiene unos objetivos muy precisos en el ámbito económico:

- La cohesión económica y social.
- El desarrollo de políticas económicas conjuntas.
- La unión monetaria.
- La unión económica.

Hoy el principal bloque comercial del Mundo y el primer mercado del mundo industrializado, en el que viven 368 millones de ciudadanos. Es, sin duda, el modelo económico al que aspiran pertenecer y desean aplicar sobre su territorio la gran mayoría de los otros Estados europeos.

La UE se plantea en la actualidad dos principales retos: por un lado, el de la profundización de la Unión, especialmente para lograr los objetivos previstos en Maastricht; la CIG de 1996, que continuará en 1997, será un momento clave en este sentido; por otro lado, el de la ampliación y en este sentido son los Estados de la Europa Central y Oriental los que a través de los Acuerdos de Asociación —en la actualidad firmados con seis Estados—, los que cuentan con mayores posibilidades, pero a los que también se les está exigiendo reformas económicas duras y firmes, con importantes repercusiones internas.

Estos tres pilares sostienen un amplio frontón paneuropeo, que sirve de órgano coordinador y de foro de discusión de los problemas que debe afrontar el continente, desde el Atlántico a Vladivostok, y que viene representado por la OSCE.

Desde sus orígenes en el año 1973 y su primer logro, el Acta Final de Helsinki de 1975, que constituyó el primer documento paneuropeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE)/OSCE ha pasado por varias fases en su evolución. Del resultado y el balance de las mismas se ha dado cuenta en las diferentes Conferencias de seguimiento celebradas en Belgrado (1977-1978), Madrid (1980-1983), Viena (1986-1989) y Helsinki (marzo-julio 1992), en donde se firmó una nueva declaración bajo el título «Los desafíos del cambio», por la que se creaban nuevas estructuras de cooperación continental, además de adoptar nuevas medidas para conseguir la estabilidad deseada. En París en el año 1990 se decidió ampliar la CSCE de forma precipitada a todos los Estados que iban adquiriendo su independencia en el «marco europeo». La Conferencia que se desarrolló en Budapest, en diciembre de 1994, abrió nuevas expectativas para el futuro de la Organización en el marco del nuevo sistema internacional.

En este encuentro —la novena Cumbre— se reunieron los jefes de Estado y Gobierno de 52 Estados y el balance no ha podido ser más negativo, sin embargo. En el documento final, hacia una asociación auténtica en una nueva era, de 45 páginas, además del cambio de nombre, de la CSCE a la OSCE, se pone de relieve, en primer lugar, las contradicciones y diferencias entre los Estados europeos, Estados Unidos y Rusia, en los temas que hoy más preocupan a los europeos. No se pudo aprobar ni una sola mención al problema bosnio ni hubo acuerdo sobre las medidas a adoptar en la vergonzosa guerra de los Balcanes, que había provocado la muerte de 200.000 personas. Rusia quiso poner de manifiesto que quería volver a

ser «gran potencia» y su máximo líder atacó a Estados Unidos con un lenguaje propio de la guerra fría. Tampoco hubo acuerdo en las operaciones de mantenimiento de paz que podrían hacerse bajo la bandera de la OSCE. Además se decidió enviar una misión a Alto Karabaj, se aprobó un código de conducta político-militar de las Fuerzas Armadas de los países miembros, relanzándose la idea de un nuevo sistema de control de armamentos; se quiso impulsar la cooperación con el Mediterráneo y se firmó una declaración sobre el cincuenta aniversario de la Segunda Guerra Mundial.

Junto a estos pequeños resultados hubo un nuevo fracaso de interés para nuestro tema. No hubo un entendimiento para consagrar el principio de que la OSCE fuera la primera instancia para resolver los posibles conflictos en Europa, antes de que fueran abordados en la ONU. No obstante, y a pesar de estos resultados, la OSCE sigue siendo en la actualidad el único foro en el que están representados todos los Estados europeos y cuyos miembros, de acuerdo con los textos legales en los que se fundamenta la Organización, tienen capacidad para resolver la mayor parte de los conflictos que puedan perturbar la tan deseada estabilidad y seguridad en Europa.

La última Cumbre de Lisboa no ha solucionado todos los problemas pendientes y los enfrentamientos entre rusos y norteamericanos han sido claros. Tras esta reunión se ha consagrado lo que un diplomático ha calificado de «realismo discreto». Para nosotros lo más interesante es que la Declaración de Lisboa ha establecido un modelo de seguridad para la Europa del siglo XXI que abarcará a todos los países del continente y, sobre todo, ofrece una seguridad a Rusia que no debe impedir que ésta se oponga a las acciones colectivas previstas el pro del desarme, la coexistencia y la resolución de los problemas nacionales y territoriales en el Este.

Conclusión: los retos de Europa

Esta nueva arquitectura, asentada en un nuevo orden mundial, tiene que hacer frente a todo un conjunto de retos que desde la perspectiva de la Historia y el presente de las relaciones internacionales bien pueden sintetizarse de esta manera, constituyendo, a su vez, materia de discusión en estas *Jornadas*:

— Hablamos permanentemente de Europa, pero ¿a qué Europa nos referimos?: Europa ha dejado de ser ese continente del que se hablaba en

los manuales clásicos de Geografía: un continente con una extensión de 10,3 millones de kilómetros cuadrados cuyos límites orientales eran los Urales y el mar Caspio. En la actualidad Europa está formada por 53 Estados, de acuerdo con los miembros que hoy se integran en la OSCE, y otras organizaciones «europeas». Hoy, no se puede comprender la realidad europea como una simple expresión geográfica y si hay que caracterizar a Europa y «lo europeo» por otros criterios, especialmente culturales y de civilización. Se confirman de esta manera dos cosas: la apuesta por el concepto geográfico de Eurasia y la necesidad de crear instrumentos de cooperación y relación en una Europa que va del Atlántico a Vladivostok.

- Por otro lado, debemos descartar el concepto unívoco de Europa y apostar por el plural de «Europas». La diversidad, pues, es un elemento clave en la construcción europea y frente a ello cualquier intento homogeneizador, impuesto desde arriba hará fracasar cualquier proyecto. El complejo de agrupaciones regionales dentro del continente, las diversas instituciones que coexisten en el mismo espacio, las relaciones más abiertas entre las diferentes culturas o el alargamiento de Europa hacia Asia, nos permiten encontrarnos con un continente diverso, plural y, efectivamente, complejo en su realidad y en su comprensión. A esta situación deben responder las nuevas estructuras que han de crearse.
- En Europa se ha producido un amplio proceso de estatalización continental, que no se conocía desde la Primera Guerra Mundial y los posteriores Tratados de Paz de 1919-1920. Esto ha hecho que de 34 Estados que existían en el año 1989 se haya pasado a 53, lo que ha provocado que el paradigma del Estado-Nación haya vuelto a renacer con gran fuerza y con él todos los problemas derivados del mismo: nacionalismo, xenofobia, racismo sobre gran parte de las 3.000 minorías existentes en Europa, según datos de algunas instituciones, reivindicaciones territoriales, etc. Por otro lado, los deseos señalados en el año 1945 y confirmados en Helsinki en 1975, en cuya Acta Final se decía que los Estados firmantes:

«Consideraban mutuamente como inviolables todas sus fronteras, así como las fronteras de todos los Estados de Europa y, en consecuencia, se abstendrían ahora y en el futuro de atacar dichas fronteras.»

Se han abandonado por algunos nuevos gobernantes y con ello han vuelto los litigios fronterizos e incluso la guerra, fenómeno desconocido

en el continente desde 1945. Un informe del Centro de Investigaciones para la Paz del año 1993 señalaba la existencia de 64 conflictos actuales y potenciales en Europa. La inestabilidad, pues, es un factor a tener en cuenta en el continente.

- Europa, a pesar de los anteriores factores, fortalece su papel de zona de atracción de otros europeos y otros grupos raciales, convirtiéndose en un «envidiable paraíso» para todos ellos. Según datos del año 1992 en los 12 países de la Comunidad Europea vivían 8.000.000 extranjeros procedentes de países no comunitarios (el 2,5% de la población total) y el 80% de esos inmigrantes residían en Alemania, Francia y Reino Unido. Las previsiones que apuntan informes como el titulado *Los nuevos retos de las migraciones internacionales*, destacan un considerable aumento de los desplazamientos hacia Europa, especialmente hacia su parte occidental, en los próximos años. Ello ha hecho reaparecer la intolerancia y el racismo que se manifiesta, por ejemplo, en las elecciones: en Bélgica un partido abiertamente xenófobo fue la primera formación política en Anvers en 1994; en Austria en las últimas elecciones el líder Jörrh Haider obtuvo más del 22% de los sufragios con su programa de expulsión de los inmigrantes; en Francia las listas de Le Pen y De Villiers obtuvieron el 22,8% de los votos en las elecciones europeas. La intolerancia, pues, se extiende por el continente y con ello también los ataques directos y violentos contra los ciudadanos de otras razas y nacionalidades, lo que puede contribuir también a esa inestabilidad.
- Hay otro factor que debe ser tenido en cuenta en el nuevo papel de Europa y éste es el que se refiere al progresivo envejecimiento de su población. Según uno de los últimos informes realizados por el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados, con sede en Austria, en Europa el aumento de la población mayor de 60 años será espectacular: del 19,6% en 1994 al 30% en el año 2030. El problema del envejecimiento, acompañado de la baja fertilidad y la disminución de la edad productiva, es un desafío para los gobiernos europeos, que comienza a ser afrontado con diferentes resultados.
- A su vez el proceso de regionalización que en el nuevo orden mundial se está observando está afectando también a Europa. En efecto, este importante proceso de reorganización del espacio, está conduciendo a una fuerte competencia entre los distintos bloques técnico-económicos, que alentará la lucha por el poder y el control de las áreas no agrupadas. Europa en su conjunto, pero básicamente la UE, es hoy un bloque regional económica y tecnológicamente desarrollado. No obstante, tiene y tendrá que competir con el bloque norteamericano y el bloque asiático-

japonés —la tríada de poder del próximo siglo, según algunos analistas—, y ello exigirá un amplio proceso de renovación tecnológica y de gestión, al que se verán avocados el resto de los Estados del continente no integrados en la Unión. Un nuevo reto, pues, del Viejo Continente.

- Se observan también dos hechos en mi opinión importantes en estos momentos: en primer lugar, la ausencia de líderes, de figuras con prestigio, que presenten propuestas concretas y creíbles, crean un estado de opinión favorable a la construcción europeas, tengan prestigio y credibilidad; por otro lado, la incertidumbre económica, la persistencia de la inestabilidad económica, actúa de forma negativa para el avance integrador, pues como se pone de manifiesto estudiando el proceso de construcción europea, éste siempre avanza en momentos de expansión y se detiene en momentos de crisis.
- Los avances en la integración, los debates en la CIG, el significado de este importante proceso unificador para Europa y el Mundo, debe contar con un apoyo de los ciudadanos europeos. La Comisión, el Consejo y el Parlamento deben de informar a los ciudadanos de forma permanente, crear los cauces adecuados para que ese proceso sea alentado desde abajo, pues sin ese apoyo las dificultades para avanzar en el mismo se verán seriamente obstaculizadas. El europesimismo que se observa en los últimos años debe ser combatido de forma clara con información, claridad y debates permanentes entre las instituciones comunitarios y sus líderes y los ciudadanos europeos.
- Cualquier debate sobre la nueva arquitectura debe, en principio, racionalizar las diferentes estructuras de cooperación existentes en estos momentos en el continente. Observado las estructuras de las diferentes instituciones analizadas se aprecian que coexisten varias asambleas parlamentarias, una legislación compleja que se aprecia incluso en la UE en la que están vigentes una docena de tratados y actos básicos que engloban más de 700 artículos, más de seis secretariados, etc. Todo ello, en definitiva, exige como decíamos al principio una racionalización de las estructuras de cooperación europea, que ofrezcan seguridad y una clara e inmediata respuesta a los futuros retos europeos.
- Por último, en el ámbito de la PESC deben tenerse muy en cuenta las lecciones del pasado analizado anteriormente y en especial, en mi opinión, tres aspectos: la resolución del debate entre «atlantización» o «europeización» de la defensa europea; la resolución del debate sobre el papel que en este proceso común deben tener la UEO y la OTAN; y la resolución de las alternativas no excluyentes entre política exterior y política de seguridad.

Bibliografía

- BARBE, E. *La seguridad de la nueva Europa*, Librería «La Catarata», Madrid 1995.
- CASSEN, B. «How large is Europe», *Foreign Affairs*, volumen 4, pp. 18-21, 1991.
- CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 1996: Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión, Comisión Europea, Bruselas 1995.
- FERNÁNDEZ, C. R. *Las bases de la política exterior europea*, Tecnos, Madrid 1994.
- GADDIS, J. L. «Toward the Post Cold War World», *Foreign Affairs*, volumen 70, pp. 102 a 122, 1991.
- GERBET, P. *La Construction de l'Europe*, Imprinta Nationale, París 1983.
- LIÑÁN, D. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 19, número 3, pp. 797-825, 1992.
- ORTEGA, A. *La razón de Europa*. El País-Aguilar, Madrid 1994.
- PEREIRA, J. C. *Historia y presente de la guerra fría*, Istmo, Madrid 1989.
- POMIAN, K. «Europa y sus fronteras», *Revista de Occidente* número 157, pp. 25-50, 1994.
- Publicaciones periódicas: *Revista de la OTAN*, *Meridiano*, *CERI*, *Política Exterior*, *Revista Española de Defensa* y *Revista de Instituciones Europeas*.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-18, pp. 97-130, 1992.

SEGUNDA SESIÓN

**ECONOMÍA Y DEFENSA
EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ENFOQUE
HISTÓRICO-ECONÓMICO**

ECONOMÍA Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ENFOQUE HISTÓRICO-ECONÓMICO

Por JUAN HERNÁNDEZ ANDREU

Introducción

El debate sobre seguridad y defensa en el marco de la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), según informe de la Presidencia al Consejo Europeo de 17 de junio de 1996 (CONF/3860/96 REV.1 (20 horas 30 minutos) se inscribe en el contexto más amplio de las discusiones en curso en el seno de otras, especialmente la elaboración de una identidad europea de seguridad y defensa dentro de la OTAN, así como ante los cambios afrontados por ciertos Estados miembros en la organización de la defensa. Esta discusión, según dicho informe engloba igualmente la cuestión del futuro de la industria europea en el sector de armamentos.

Según la Presidencia, existe una inquietud ampliamente compartida por que la UE, en la perspectiva de una política exterior y de seguridad de mayor crédito que disponga de una competencia efectiva de puesta en marcha de decisiones políticas que impliquen el uso de medios y de capacidades militares, sin que la Unión emprenda por sí misma operaciones militares. Sobre este punto, conviene examinar más a fondo las implicaciones de las conclusiones del Consejo del Atlántico Norte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de 3 de junio de 1996, que fijan el objetivo de desarrollar una identidad europea de seguridad y de defensa en el seno de la Alianza, cuyo elemento esencial es la posibilidad de operaciones que incluyen medios de la OTAN, pero dirigidas por la Unión

Europea Occidental (UEO). Se ha subrayado que la Conferencia debería ser «la ocasión para estudiar los medios de dar cuerpo a esta identidad europea de seguridad y defensa».

Se ha manifestado un gran interés en hacer que figuren explícitamente en el Tratado las llamadas misiones *Petersberg* (humanitarias, mantenimiento de la paz, misiones de combate para resolver crisis puntuales). Se discute la posibilidad de establecer una clara distinción entre misiones tipo *Petersberg* y la aplicación de una cláusula de defensa colectiva.

En lo que concierne a la «definición de una política de defensa», se apoya su inclusión en la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Se habla de suprimir palabras como «a término», sustituir «posibilidad» de una defensa común por «objetivo» de una defensa común. Se hace referencia al mantenimiento de la integridad del territorio de los Estados miembros y de las fronteras exteriores comunes.

Se muestra interés en introducir una cláusula en el Tratado, indicativa de que la tendencia a la Unión origina en los Estados miembros una relación de seguridad que implique una solidaridad estrecha y efectiva, sin constituir un vínculo de alianza. Se admite únicamente la necesidad de reforzar los vínculos UE/UEO a fin de poner a disposición de la Unión una capacidad operativa efectiva en el campo de la seguridad y de la defensa. Se tiene perspectiva de una inscripción en el Tratado de una integración futura de la UEO en la UE; incluso se habla de la oportunidad de establecer un calendario a tal efecto. Queda planteada la conveniencia de explicitar la naturaleza del vínculo institucional entre aquellas dos Instituciones; en cualquier caso se manifiesta la necesidad de una coordinación entre ambas.

Hasta aquí y a modo de introducción, estas y otras consideraciones que emanan del informe de la Presidencia antes aludido, que invitan a perfilar una política de defensa común. Asimismo, en cuanto al armamento se aboga por un desarrollo del sector, por favorecer la cooperación y por la conveniencia de disponer de una política de control de las exportaciones de armas a nivel europeo.

Argumentos histórico-económicos

Ante esta latente necesidad de definir la política de seguridad y defensa común europea, y en este mismo empeño paso a introducir argumentos

histórico-económicos. Vaya por delante que para el diseño de esta nueva política encuentro analogías con la naturaleza de la traída y llevada Política Agraria Común (PAC) De modo que se trataría de integrar las políticas preexistentes de los Estados miembros al respecto y de introducir barreras comunes frente al exterior, separando los intereses europeos de los del resto. Todo ello, fundándonos en razones de independencia o pretendida soberanía política y probablemente en otras de tipo histórico, particularmente histórico-económicas. Yo hablaré aquí de estas últimas.

Los argumentos para crear una Europa común de la seguridad y defensa no son genuinamente militares, sino que desde el primer momento están influidas también por razones económicas.

¿Cuáles son los fenómenos económicos inspiradores de una política de defensa comunitaria europea? La respuesta la hallamos en las consecuencias económicas que conocemos de los grandes conflictos bélicos. Ahí radica mi modesta colaboración, por otro lado, contenida en trabajos histórico-económicos míos, ya conocidos. Las guerras ocasionan las mayores crisis económicas.

Sintetizaré los resultados económicos de la Primera Guerra Mundial, de la civil española y de la Segunda Guerra Mundial. Adelanto que cuando me refiero a implicaciones económicas con la seguridad y defensa, no sólo pienso en la industria de armamentos, sino en el conjunto de las actividades económicas y financieras. Es más, *a priori* la industria de armamento, en su conjunto, como variable agregada no tiene por qué verse substancialmente alterada por una política de integración militar si comparamos ésta con su realidad preexistente a la integración; probablemente una defensa común arroje economías de escala, que reduzcan el coste del armamento militar, tomado en su conjunto. No obstante, sugiero también líneas de investigación, caso de que no existan, dirigidas a medir el ahorro social-económico derivado de una innovación dentro del sistema militar, ya por razones de coste armamentístico, ya procedentes de cambios en la organización. Me atrevo a indicar como procedentes para ello los métodos utilizados por la escuela *New Economic History*, de la que son cabeza los historiadores económicos Douglas C. North y Robert Fogel, premios Nobel de Economía en 1994. En definitiva, todo se basa en conocer los costes reales de una innovación y valorar las ventajas económicas que se derivan de ello, acudiendo a modelos analíticos «contrafactuales» o de simulación. Desde otro enfoque, se trataría de medir el alcance sobre el déficit público de determinados gastos discrecionales, siendo constan-

tes el producto nacional bruto de alto empleo y la estructura fiscal de un sistema económico.

Lo que acabo de señalar cuestiona el alcance económico de una defensa unida y me atrevo a apuntar esta cuestión, en el sentido que incluso podría resultar más barato para el conjunto europeo respecto al coste del mantenimiento de la estructura nacionalista de la defensa actual.

Otra cosa es la eficacia de una determinada política para la defensa de Europa; sobre el particular no soy experto; pero entiendo, por analogía con la eficacia de la PAC, que una defensa y una seguridad integradas ofrecen mayor garantía de eficiencia sobre la situación vigente actualmente.

Si la defensa común europea fuese más barata, en hipótesis, y especialmente, si la integración militar resultase más eficaz respecto al modelo que conocemos, argumentemos en términos de destacar la vital importancia de una política de defensa europea, como un valor en sí mismo y las soluciones y respuestas sobrevendrán en la línea racional y lógica supuestamente admitida de buscar la integración.

Centro, por tanto, mi intervención en términos de que el objetivo es el estudio de la necesidad de preservar la paz; y desde una perspectiva económica, pero consciente que la óptica ha de ser total. Centradas así las cosas, el conocimiento de las consecuencias económicas de las guerras no será en absoluto neutral. Planteo la opinión de que las guerras mundiales han generado la situación de mayor depresión económica en Europa.

Las consecuencias económicas de la paz

Es el título del famoso libro de J. M. Keynes que publicó en otoño de 1919, después de dimitir como representante del Tesoro Público británico y de funcionario del Tribunal Financiero de su país en la Conferencia del Paz de París, convocada con el propósito de restaurar el orden político y, especialmente, el económico mundial y particularmente el europeo después de la gran guerra.

Keynes se manifestó claramente contrario al contenido del Tratado, a la actitud de los principales dignatarios, el presidente Wilson de Estados Unidos, Clemenceau de Francia y Lloyd George, *premier* del Reino Unido; y sobre todo, a las cláusulas para cobrar reparaciones a Alemania, que Keynes considera técnicamente impagables. Políticamente era contrario a la

paz cartaginesa de Clemenceau. Todo lo cual le lleva a advertir, con adelanto, que el orden que se establecía era inestable y que conduciría a la crisis económica y de nuevo a la guerra en Europa. Achaca a los principales consejeros ausencia de europeísmo, espíritu nacionalista y de revancha. *El Times* había escrito: «Hay que hacer pagar a Alemania» (8 de diciembre de 1919). Clemenceau lo que quería era ahogar la vida económica de su enemigo. Lloyd George se conformaba con hacer algo y llevarse a casa alguna cosa que durara una semana; el presidente con no hacer nada que no fuera justo y recto (147).

El 13 de mayo de 1919, el conde Brockdorff-Rantzau concluía en el informe de la Comisión Económica alemana dirigido a la Conferencia de las Potencias aliadas:

«Aquellos que firman este Tratado firmarían la sentencia de muerte de muchos millones de alemanes, hombres, mujeres y niños.»

Keynes presenta un plan de paz alternativo, donde lo más destacable es la importancia que concede a la cooperación económica internacional, arbitrando medios en aras de desarrollar las relaciones económico financieras entre las naciones.

Keynes se adelantaba a su tiempo en cuanto era consciente que había terminado una época y comenzaba una nueva etapa en la historia de la humanidad.

«Qué porvenir tan distinto pudiera haber esperado Europa, si *míster* Lloyd George o *míster* Wilson hubieran comprendido que el problema más grave de todos los que reclamaban su atención no era político o territorial, sino financiero y económico, y que el peligro del porvenir no está en las fronteras ni en la soberanía, sino en el alimento, el carbón y el transporte?», señalaba Keynes, en su ensayo (96). Y más adelante: «la política de reducir a Alemania a la servidumbre durante una generación, de envilecer la vida de millones de seres humanos y de privar a toda una nación de felicidad, sería odiosa y detestable, aunque fuera posible, aunque nos enriqueciera a nosotros, aunque no sembrara la decadencia de toda la vida civilizada de Europa. Algunos la predicán en nombre de la Justicia. En los grandes acontecimientos de la historia del hombre, en el desarrollo del destino complejo de las naciones, la justicia no es tan elemental. Y si lo fuera, las naciones no están autorizadas por la religión ni por la moral natural a castigar en los hijos de sus enemigos los crímenes de sus padres o de sus jefes.»

Mi análisis desarrolla las consecuencias económicas inmediatas de la guerra de 1914-1918 y desvela finalmente el alcance de la falta de cooperación económica internacional.

Los efectos de la guerra 1914-1918 fueron muy importantes, hasta tal punto que se puso fin al orden económico internacional que había funcionado durante el siglo XIX, y que tenía el mercado de Londres como centro del sistema. Señalemos los siguientes:

- Murieron alrededor de 15 millones de individuos.
- Estados Unidos dejó de ser deudor y pasó a ser acreedor.
- Alemania contrajo una posición financiera deudora.
- Se abandonó el patrón oro internacional.
- Surgieron nuevos países del desmoronamiento del Imperio austro-húngaro.

Efectos especiales por su alcance en los orígenes de la crisis del año 1929 fueron:

- La crisis de reconversión de 1920.
- Las reparaciones y deudas de guerra.
- Las inflaciones de Europa Oriental, Francia y, sobre todo, Alemania.

Después de la guerra hubo un aumento de demanda de determinados bienes que ocasionó un alza de precios; este alza acabó cuando los alimentos y materias primas comenzaron a llegar con regularidad a Europa, ocasionando una sobreoferta de productos, que en algunos casos persistiría durante todo el decenio. Por su parte, las autoridades financieras adoptaron medidas restrictivas para los créditos para contener la inflación. Como resultado de todo ello, los precios descendieron a la mitad durante los dos años siguientes. Los primarios no se recuperarían y su situación desfavorable respecto a las manufacturas se intensificarían en 1925. En ello radica el origen de la crisis del año 1929.

Los países vencedores entendieron que si Alemania quería reintegrarse a la comunidad occidental tenía que pagar los daños ocasionados; además existía el precedente de la experiencia francesa después de las guerras franco-prusianas, donde Francia tuvo que pagar reparaciones a Alemania. El importe, que en el año 1922, se propuso que debía pagar Alemania por reparaciones fue de 31.500 millones de dólares, cuatro veces más de lo atendible, según los expertos. Los pagos de anualidades durarían 30 años y algunos se harían en especie.

La consecuencia fue un gran déficit presupuestario en Alemania y la hiperinflación del marco. A finales del año 1922, los alemanes anunciaron impago y en enero del año 1923, los franceses y belgas invadieron el Rin. Las deudas de guerra fueron obligaciones contraídas entre los aliados durante el conflicto, que crecieron después debido a las necesidades provocadas por la reconstrucción posbélica.

Después de la Primera Guerra Mundial la inversión internacional fue insuficiente tanto por su volumen como por el uso a que se destinaba. La inversión internacional del decenio de 1920 no se tradujo en aumento de producciones vendibles. Los países deudores eran más dependientes de la situación monetaria en el resto del Mundo.

Estados Unidos prestaba a Alemania, ésta pagaba a los países ex aliados europeos y éstos pagaban a Norteamérica, cerrándose así el círculo.

Las consecuencias económicas de la guerra civil española

Los tres años de guerra civil fueron los de mayor crisis económica del decenio. La valoración cuántica de la economía de estos años es muy difícil y escasa, con la particularidad de que existían dos zonas. El sector agrario fue estudiado por Carlos Barciela quien advierte que la agricultura no experimentó una crisis, al menos de la gravedad que se le atribuyó en los medios oficiales de posguerra; no obstante se aprecian descensos en las sembraduras y en las producciones de todos los cultivos, especialmente en el azúcar de remolacha, cuya producción cayó a menos de la mitad entre los años 1936-1937 y 1939-1940.

Un indicador de la crisis nos la proporciona el descenso de las exportaciones de aceite de oliva hasta alcanzar cifras ínfimas en los años 1938 y 1939; en concreto, se pasa de 28 millones de kilogramos en 1937 a exportarse sólo 6.000.000 en el año 1939, siguiendo el declive que se había iniciado ya en 1926.

En el sector industrial, otro indicador de la crisis nos lo ofrece la caída de la producción minero-metalúrgica, que durante la guerra civil se redujo a una tercera parte de la existente antes de la guerra.

La producción de mineral de hierro mantuvo el nivel bajo del decenio de 1930 respecto al decenio de 1920, pero la producción de carbón cayó durante la guerra civil. Las producciones de lingote de hierro y de acero se redujeron a su tercera parte durante los años 1936-1939, continuando la

línea descendente que arrancaba de 1929. Asimismo la producción de energía eléctrica descendió de 3.274.630.747 kilowatios/hora producidos en 1935 a 2.472.114.400 en 1937, también las horas de utilización cayeron de 2.210 en el año 1935 a 1.579 en 1937.

Ramón Tamames y Joseph Harrison en respectivos libros han recogido las estimaciones oficiales de los efectos económicos de la guerra civil, que en su día se habían publicado en las consideraciones preliminares del primer plan de desarrollo (1964-1967). Los daños del conflicto, en resumen, fueron los siguientes:

- Disminución de la población activa en medio millón de hombres.
- Pérdida de 510 toneladas de oro del Banco de España, que la República empleó en la financiación de la guerra (equivalentes a 575 millones de dólares); lo cual tendría consecuencias en el sistema monetario y en el proceso de reconstrucción.
- Gastos de guerra de 300.000 millones de pesetas del año 1963, por parte de los dos Ejércitos.
- Destrucción de un número elevado de edificios públicos; ruina completa de 250.000 viviendas sobre un total de 6.000.000, y parcial de otras 250.000.
- Fue destruido el 60% de los edificios de 192 ciudades y pueblos.
- Los daños sobre los transportes se cifran en la destrucción del 4,16% de locomotoras, el 40,3% de vagones y el 71,2% de los coches de viajeros; la Marina mercante perdió el 30% de su tonelaje; y se volaron numerosas carreteras.
- Además de las pérdidas en la ganadería, la superficie sembrada descendió por falta de mano de obra, de ganado de labor y de maquinaria. En términos macroeconómicos, entre los años 1935 y 1939, la producción agrícola descendió un 21,2%, la producción industrial un 31,0, la renta nacional un 25,7, y la renta *per cápita* un 28,3.

Finalmente quiero señalar que la economía española del decenio de 1930 fue depresiva y especialmente en el sector industrial; la crisis estuvo amortiguada por la política cambiaria de la peseta hasta el año 1932, luego la estabilización acentuó la crisis económica. Los gobiernos republicanos trataron de transformar algunas estructuras sociales, pero la mentalidad ortodoxa monetaria limitó su acción. La mayor crisis económica tuvo lugar entre los años 1936-1939. La recuperación plena no se alcanzaría hasta finales de la década de 1950.

Las consecuencias económicas de la Segunda Guerra Mundial

La Segunda Guerra Mundial fue un poco más larga que la Primera y fue más costosa y destructiva, tanto en número de vidas humanas como de prioridad material. La pérdida de vidas humanas se estima en 42 millones de individuos.

Unos 42.000 millones de dólares fueron desviados desde otros países hacia Alemania. Yugoslavia, escenario de lucha partisana, perdió la mitad de sus vías férreas, casi todos sus automóviles, la mitad de sus buques de alta mar, el 45% de las redes de teléfonos y telégrafos, el 40-50% de la maquinaria y el equipo agrícola, el 60% de sus caballos, el 53% de su ganado vacuno, el 70% de su capacidad de producción de hierro. Las pérdidas de Polonia, Hungría y Checoslovaquia, también fueron especialmente cuantiosas.

Rusia perdió el 25% de su capital respecto a la época inmediatamente a la guerra, Austria el 16%, Alemania el 13%, Francia el 8% y Gran Bretaña el 3% más un equivalente del 15% en activos extranjeros, haciendo un total del 18%.

Los costes totales de la guerra se estimaron en 730.000 millones de dólares, de los que 560.000 millones se referían a la escena de la guerra, que comparamos con los 270.000 millones de la Primera Guerra Mundial.

El 37% del coste de la guerra fue atendido por Estados Unidos, el 25% por Gran Bretaña y los dominios, otro 25% por Alemania, el 7% por la Unión Soviética y otro 7% por Japón. Con todo, Alemania y Reino Unido se beneficiarían después de la guerra de las innovaciones tecnológicas en industrias químicas e industrias mecánicas de alta tecnología.

Se habló poco de reparaciones de guerra, salvo Rusia que exigió unos 15-20.000 millones de dólares principalmente a Alemania del Este. Las deudas de guerra fueron prácticamente canceladas; sólo el Reino Unido quedó con deudas por amortizar.

En el plano monetario y financiero, la Segunda Guerra Mundial fue diferente a la Primera. Durante la guerra 1939-1945, los países beligerantes siguieron prácticas expansivas para cubrir sus necesidades monetarias y hacer frente al gasto público creciente; así los precios aumentaron en los diferentes países. Los países europeos cada vez compraron más a Estados Unidos dependiendo del área del dólar. Los norteamericanos ante la escasez de dólares en Europa no dudaron en remediar esta carencia, ya durante la guerra.

El Programa americano de Préstamo y Arriendo había puesto unos 43.600 millones de dólares, en material y servicios, a disposición de los aliados, principalmente el Reino Unido y la Unión Soviética, en forma de subvenciones incondicionales, excepto donde pudiera disponerse de servicios simultáneos a cambio («Préstamo y arriendo inverso»). La Administración de Naciones Unidas para Ayuda y Rehabilitación distribuyó principalmente fondos americanos por el importe de 3.000 millones de dólares a finales del año 1946, al este, centro y nordeste de Europa. Canadá, Estados Unidos también prestaron al Reino Unido, conjuntamente. La ayuda más eficaz de Estados Unidos a Europa arrancarí­a de 1947 con el Plan Marshall.

Antes del final de la guerra, los aliados trazaron planes para recuperar sus economías, en equipo capital, comercio, pagos y convertibilidad monetaria; en 1944, sus representantes se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, para fundar dos agencias financieras, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, que suministrarían créditos para reconstruir lo destruido, estabilizar los cambios y desarrollar las economías.

Estas medidas respondían a los efectos económicos negativos de las medidas monetarias restrictivas anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, se acusaban los efectos nocivos de la ausencia de cooperación de economía internacional, a pesar de los intentos fallidos en este sentido. En 1931-1932, Alemania se había opuesto a varios proyectos de unión aduanera. En el año 1932 fracasó un proyecto de Benelux, así como también la Conferencia de Londres de 1933. Hasta mediados del decenio de 1950 no hay indicios de recuperación económica en Europa. La gran guerra engendró la crisis de 1929 y ésta la Segunda Guerra Mundial.

Conclusiones

Las consecuencias económicas de una guerra nos llevan a las razones que rompieron la convivencia entre los pueblos, a la falta de cooperación entre las naciones, concluyendo que difícilmente este desatino pudo responder a principios de pura economicidad, si contemplamos la economía dentro de un enfoque global y no sectorial, me refiero al sector armamentístico. Es más, deberíamos pensar, como dijera Keynes, que los argumentos económicos, basados en principios de globalidad e índices macroeconómicos, deberían ser argumentos clave para la vía diplomática disuasoria de un conflicto bélico.

Los desajustes económicos que siguen a una guerra, responden a la ruptura de los flujos comerciales y financieros entre los pueblos, que suelen interrumpir una práctica competitiva mercantil de libre mercado. Las economías de guerra y de posguerra obedecen a disposiciones intervencionistas, que acompañan los planes y los proyectos de recuperación nacional de una economía, emergiendo múltiples prácticas mercantilistas. Estas actividades son contrarias al principio de libertad económica que rige en Europa, con algunas salvedades, como en lo tocante a la PAC.

La cuestión económica subyacente no es sólo, ni mucho menos, lo referente al sector del armamento, sino lo que atañe al conjunto de la economía. La economía actúa a favor de preservar la paz, análogamente a la política de seguridad y defensa. Asimismo, la convicción de integrar la economía europea, como vía pacífica para Europa no es posterior a la idea de crear una Europa integrada para la defensa con una estructura militar común, al menos, ambas cosas, son paralelas en el tiempo como instrumentos para alcanzar el mismo objetivo. La realidad histórica dio preferencia a la unión económica sobre la militar. Entiendo que esta secuencia fue acertada; pero ahora, es el momento propicio para la paz europea, es inaplazable crear una seguridad y defensa integradas. Por supuesto esta conclusión se funda en que una política de defensa y seguridad común resultaría más barata y, sobre todo, más eficaz. Si hay dudas sobre el primer supuesto habrá que investigarlo; y particularmente, por su carácter condicionante, debe estar muy admitido y con certeza el segundo punto.

Bibliografía

- CAMERÓN, R. *Historia económica mundial*, Alianza Editorial, Madrid 1990.
- CLOUGH, S. *La evolución económica de la civilización occidental*, Editorial Omega, Barcelona 1970.
- HERNÁNDEZ ANDREU, J. *Fluctuaciones económicas en la España del siglo xx*, Madrid 1991. *España y la crisis de 1929*, Editorial Espasa Calpe, Madrid 1986.
- KEYNES, J. M. *Las consecuencias económicas de la Paz*, Editorial Crítica, Madrid 1987.
- POLLARD, S. *La conquista pacífica. La industrialización de Europa*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza 1991.
- RAPPORT, *Conference des Respresentants des Gouvernements des Etats membres*. Bruselas, junio 1996.

**ECONOMÍA Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA:
UN ENFOQUE HISTÓRICO-ECONÓMICO**

(LOS PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA)

Por JOAQUÍN LÓPEZ DE SAN ROMÁN JUAN

Presente de la industria europea de defensa

Para analizar la situación crítica que está atravesando la industria de defensa europea y como consecuencia el ajuste de sus plantillas de personal, (no creemos que el problema haya tocado fondo), trataremos de establecer una comparación tomando como base el año 1983. En dicho año la Unión Europea (UE) tenía un empleo directo de 1100.000 personas, mientras que en el año 1995 esta cifra queda reducida a 550.000 personas y sus previsiones son que este descenso se mantendrá en un futuro.

Si comparamos el mismo periodo para la industria española, nos encontramos con 63.000 empleados año (1983), 30.000 (1992) y 18.000 (1995).

A nuestro juicio, entre multitud de causas que atribuyen esta reducción drástica de plantillas, los podemos dividir en tres sectores que responden a varias situaciones.

Situación económica-financiera

Fórmulas de financiación poco atractiva para los países exportadores (créditos a muy largo plazo y excesivamente blandos).

Fuerte endeudamiento exterior de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Situación tecnológica e industrial

Aumento excesivo de la productividad, como consecuencia del empleo de cadenas de producción totalmente automáticas (robotizadas), lo que da lugar en países desarrollados, una fabricación masiva de munición convencional.

Aparición de nuevos países productores (entre los que podemos nombrar a Taiwan, Indonesia, Singapur, Brasil, Corea, Egipto, Turquía, Argentina, Grecia, etc.) con mano de obra muy barata, que compraron a ciertos países (Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia) cadenas completas de fabricación (llave en mano) y su «saber hacer» (*know-how*).

Aceleración constante en la tecnología, lo que da lugar a la «obsolescencia técnica», por la que ciertos sistemas de armas quedan muy pronto anticuados, incluso antes de que se utilicen y el denominado «desarme estructural» debido al fuerte incremento del coste de los nuevos sistemas, lo que lleva a que la mayoría de los países no puedan adquirirlos en la cantidad suficiente para atender a su defensa.

Nueva situación geoestratégica mundial

Contienda irano-iraquí (1979-1987). Desde su finalización fuerte descenso en la exportación de material militar fungible en toda clase de munición por parte de los países de la UE hacia Oriente Medio.

Finalización de la guerra fría desaparición del muro de Berlín y desaparición del Pacto de Varsovia.

Como consecuencia de la anterior, creación de un clima de distensión.

Desarme generalizado por el Tratado de Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (Tratado de Viena).

Disminución de efectivos en los Ejércitos nacionales europeos.

Nuevas modalidades de intervención en los conflictos. Guerra relámpago en el Golfo, operaciones en la antigua Yugoslavia.

Excedentes de armamento de todo tipo, procedentes de la antigua URSS y Estados Unidos.

Como consecuencia de los conflictos europeos en curso, definición de nuevas prioridades en las políticas de armamento, pasando del empleo de munición convencional (Artillería y Aviación) a las armas inteligentes de empleo selectivo por parte de la Aviación con sus características operati-

vas del arma aérea. Aviación de transporte (fuerzas de acción rápida), guerra electrónica, etc.

Mercado europeo de armamento

Informe Bangemann

El 24 de enero del año 1995, los comisarios Bangemann y Van Den Broek, encargados de industria y relaciones exteriores de la Comisión Europea, presentaban al Consejo y al Parlamento Europeo un documento sobre «Los desafíos a los que se enfrenta la industria europea de defensa».

El documento Bangemann, hace hincapié en la crisis que está atravesando la industria de defensa en Europa.

Como causas de dicha crisis, resalta entre otras:

- La fragmentación del mercado.
- La reducción del volumen de pedido.
- La producción comunitaria a la baja de armamentos, exportaciones reducidas y pérdidas de empleo (37% entre los años 1984 y 1992).
- No estructuración de la industria de defensa.

Recomendaciones

La Comisión identifica, de forma clara, el objetivo del mantenimiento de una capacidad autónoma de defensa europea, basada en una base industrial y tecnológica de defensa verdaderamente competitiva.

Para conseguir todo ello es preciso:

- Inversión en la investigación de artículos de doble uso.
- Utilización de fondos estructurales para la reestructuración en el sector defensa.
- Enumera una serie de acciones comunitarias en materia de política industrial.

Estudio

El documento Bangemann, analiza correctamente la crisis de la industria de armamento en Europa, con criterios económicos en las posibles soluciones, sin tener en cuenta las características específicas que tiene el sector de defensa.

El objetivo futuro no es producir o exportar más, sino asegurar que la futura Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) disponga de una sólida

base industrial, sin la cual por otra parte no tendría credibilidad. Esta base industrial no puede posponerse demasiado, para lo cual hay que reestructurarla y consolidarla previamente de forma efectiva que permita a la industria europea hacer frente a su competidor Estados Unidos. En este sentido recomienda encarecidamente la cooperación internacional para fomentar la racionalización de la industria.

El objetivo político final es la creación de un mercado europeo de armamentos al servicio de la PESC.

El Tratado de Maastricht no modifica el contenido del artículo 223 del Tratado de Roma, que excluye de las competencias comunitarias la producción y el comercio de armas, afirmando la soberanía nacional de los Estados miembros dentro de este ámbito y manteniendo la fragmentación de la industria de armamentos.

Las medidas propuestas por el comisario Bangemann requieren una abolición del citado artículo 223.

Una abolición demasiado rápida del citado artículo, situaría a muchas empresas de Estados europeos en una situación en debilidad, al tener que competir con las grandes empresas europeas del sector, sin estar previamente preparadas.

Por otro lado hay indicios que señalan que, la reestructuración del sector de defensa europeo se pretende realizar aglutinándose en torno a las empresas más fuertes de Francia, Alemania y Reino Unido.

Antes de llegar el Mercado Europeo de Armamento, hay que encontrar soluciones a corto plazo, como podría ser la creación de la Agencia Europea de Armamentos, como una Agencia Coordinadora de la Investigación y Desarrollo (I+D) Europea de Defensa y con un campo de actuación limitado, inicialmente a los proyectos de investigación.

Por otro lado existe el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) que asumió las funciones del antiguo Grupo Europeo de Programas Independientes (GEIP). Sin embargo no se podrá llegar al Mercado Europeo de Armamento, sin disponer previamente de una PESC consolidada.

Estructuración de las industrias de defensa europea

Hasta que la integración europea no llegue a un estado de completa madurez y consolidación, los Estados europeos deben mantener sus correspondientes políticas de defensa nacionales.

Es decir, cada país de la UE, antes de pensar en una industria de defensa europea, debe llevar a cabo una reestructuración de su propia industria con el fin de corregir deficiencias comunes, que entre otras podemos citar:

- Una competitividad deficiente como consecuencia de las limitaciones de los mercados interiores y exteriores.
- El nuevo orden geoestratégico plantea, una fuerte reducción de material convencional, así como en la disminución de los efectivos de las Fuerzas Armadas, por consiguiente existe una sobrecapacidad industrial.
- Escasa especialización nacional, falta de tecnología adecuada.

Por lo tanto las industrias nacionales de defensa de los países europeos de la Alianza, deben adecuar su dimensión económica y tecnológica a los nuevos modelos de sus Fuerzas Armadas para a medio o largo plazo integrarse en una industria de defensa común.

Un primer paso es potenciar los codesarrollos de I+D entre los países de la UE, con cabida numerosa de participantes para que los costos de los nuevos desarrollos sean menores.

Para estructurar las industrias se deben reducir las plantillas así como disminución del tamaño de las empresas dedicadas exclusivamente al material de defensa. Así el Grupo Industrial de Armamentos Terrestres (GIAT) francés, con una plantilla de 17.000 personas en el año 1987, ha pasado a 10.000 personas en el año 1994.

El caso contrario es el referente a empresas mixtas de la tecnología aeroespacial, aeronáutica, electrónica, etc., que tienden a fusionarse en grandes empresas por medio de fusiones, compra de filiales, haciendo intervenir a las financieras privadas.

Alemania

Se ha optado por la fusión de la mayoría de empresas tecnológicas del país, para constituir la multinacional DASA formada por Mercedes-Benz (con más de 40 sociedades de automoción e industrias auxiliares), Telefunken (empresa de electrónica profesional y de consumo), MTU (fabricación de motores a reacción y turbinas de gas), Dornier (aviación comercial de pequeña capacidad, aviones teleguiados, material médico, sistemas de armas aeronáuticas específicas), MBB (37,9% de participación en Airbus, helicópteros, misiles contracarro, aviones de combate *Tornado* y *EF-2000*, material ferroviario, etc.), AEG (con más de 30 sociedades dedicadas a electrónica profesional y de consumo y electrodomésticos), etc.

Esta gran empresa DASA, una de las mayores de Europa, acumula aproximadamente el 50% del material de defensa fabricado en Alemania. La facturación de la nueva empresa puede alcanzar los 5 billones de pesetas/año (producción civil y militar) con una plantilla total de unas 380.000 personas.

DASA, ha estado intentando infructuosamente, en el periodo 1992-1994, negociar su participación en los accionariados de las empresas españolas CASA e INDRA, sobre todo en nuestra empresa aeronáutica, que deseaba participar con un 20 a 25% de su accionariado.

DASA, durante el periodo 1993-1996, ha tenido una reducción de plantilla de unas 74.000 personas y entre los años 1996 y 1998 se prevé una nueva reducción de unas 8.400 personas.

Francia

La multinacional francesa: Thomson-CSF (82% estatal), a partir del año 1991 comenzó a adquirir y a absorber pequeñas empresas del sector de defensa, entre las que se destacan: las filiales de producción militar de Philips, adquiriendo el 80% de la potente HSA (*Hollandse Signaal Apparaten*) y del 49% de MBLE, una filial belga de Philips/HSA. La HSA tenía una facturación militar de unos 60.000 millones de pesetas/año y MBLE de unos 4.000 millones de pesetas/año. La primera se halla dedicada a la informatización general de los buques de guerra y la segunda, a las telecomunicaciones militares.

Thomson-CSF, ha absorbido también a las empresas británicas Link-Miles (simulación táctica) y el 50% de las actividades de acústica submarina de Ferranti, por un costo aproximado de 60.000 millones de pesetas.

Entre los años 1993 y 1995 Thomson-CSF ha entrado en el accionariado de las empresas españolas: Amper Sistemas (49%) de telecomunicaciones e INDRA (25%) de electrónica profesional.

Actualmente, Thomson-CSF tiene una plantilla de unas 100.000 personas y es pionera y líder en Europa en televisión digital, ocupando el primer puesto en Europa (cuarto en el *ranking* mundial) en electrónica profesional militar.

Por otra parte, la empresa privada Matra, con unos 40.000 empleados, especializada en misilística y en el espacio (satélites), está intentando absorber y fusionarse con Thomson-CSF.

La futurible Thomson-Matra tendría un negocio anual de unos 1,5 billones de pesetas, con un 60% de exportaciones. Las dos sociedades, en tipos de producción, se complementan adecuadamente, pudiéndose organizar en seis ramas tecnológico/industriales:

1. Material aeronáutico (radárica y oprónica).
2. Sistemas de aviónica (electrónica profesional).
3. Sistemas C3 (mando, control y comunicaciones).
4. Sistemas de misiles y detección.
5. Sistemas informáticos.
6. Sistemas espaciales (satélites de todo tipo).

Las cinco primeras procederían de Thomson-CSF y la sexta de Matra.

Hasta el presente, en Thomson-CSF la facturación de material de defensa representa el 49% aproximadamente del total, mientras que en Matra, tan sólo el 9%.

Otro proyecto de fusión de grandes empresas en Francia, es la que se prevé, para Aerospatiale y Dassault, entre los años 1998 y 1999, con el objeto de aumentar su dimensión tecnológico/económica y poder competir en mejores condiciones con DASA y British Aerospace.

Aerospatiale, con una plantilla de 32.000 personas, fabrica: helicópteros, aviones de transporte (militar y civil), armamento nuclear, misiles y cohetes espaciales. Las ventas militares constituyen el 30% de su facturación.

Dassault con un 50% de la familia Dassault y el 46% del Estado, fabrica aviones de combate, aviones VIP, de entrenamiento avanzado y de patrulla marítima. Las ventas militares constituyen el 80% de su facturación. Esta empresa está mejorando últimamente su posicionamiento por ventas del avión *Falcón*, las exportaciones del *Mirage-2000* (avión de combate) y la masiva financiación pública del avión de combate *Rafale*, para dotar a la Fuerza Aérea francesa.

Otras soluciones de fusión, que han fracasado, son: Thomson-CSF/Aerospatiale y Thomson-CSF/Alcatel.

Gran Bretaña

Las dos empresas de mayor potencial tecnológico son: British Aerospace y Rolls Royce.

La British fabrica aviones de combate (*Tornado* y *EF-2000*), de entrenamiento y ataque a tierra (*Hawk*), de transporte (Airbus: 20% y ATR) satélites, etc.

Dispone de una plantilla de unas 130.000 personas y en los últimos tres años ha presentado beneficios (desde que se desprendió de la empresa de automoción Rover).

La Rolls Royce fabrica, principalmente, los motores a reacción de la familia Airbus y los del avión de combate *EF-2000*. Rolls en el año 1966 adquirió la Bristol (motores), en 1990 la BMW y finalmente, en 1995, adquiere Allyson Engine Company norteamericana, por 65.000 millones de pesetas. La Rolls tiene el 45% del accionariado de la empresa española: Industria de Turbo Propulsores (ITP), constituida por Sener, CASA y Bazán.

España

La empresa tecnológica mejor posicionada y conocida en el exterior es Construcciones Aeronáuticas, S. A. (CASA), debido fundamentalmente al *know-how* alcanzando en la aplicación de materiales compuestos de elevadas prestaciones y aleaciones ligeras en los diversos elementos, subconjuntos y conjuntos de las diversas células de avión.

CASA, es plenamente de carácter público, y se dedica a la producción «dual» (civil/militar). Con una plantilla de unas 8.300 personas (60% técnicos), es la empresa española que menos ha tenido que redimensionarse en el tiempo, obteniendo balances económicos positivos desde el año 1992, con facturaciones próximas a los 120.000 millones de pesetas/año.

A principios de los años noventa, ante la nueva situación geoestratégica que se iba produciendo, nuestra relativamente reducida industria de defensa se fue reestructurando, tratando de concentrar por absorción y fusión algunas de las empresas tecnológicas del sector. Así, se han constituido:

- Amper Comunicaciones Militares (AMPEC), por la fusión de: Eesa (comunicaciones militares de Inisel), Pesa (televisión y vídeo profesional de Inisel) y Marconi española.
- Eritel, por la fusión de Eria (*software* de Inisel) y Entel (*software* de Telefónica).
- Indra, por la fusión de Inisel, Ceselsa, Enosa, Saes, Eritel, Ensa, ELT, Sainsel, Giravions, Aeronáutica, Gyconsa, etc.
- ITP, por la fusión de las divisiones de mantenimiento de turbinas de gas de CASA, Bazán y Sener.
- Absorción, por parte de Unión Española de Explosivos (UEE), de pequeñas empresas privadas del sector de armamento terrestre: Bresel, Faex y Ecia (Esperanza y Cía.), etc.
- Incorporación de ISA (Aeronáutica Industrial) a CASA.

Por otra parte, cabe destacar los planes de segregación y diversificación de la Empresa Nacional Santa Bárbara (ENSB).

La futura ENSB estará constituida por tres centros de trabajo: Trubia (Asturias) Palencia y Granada, con la Dirección Gerencia y Centro de I+D en Madrid. Las empresas segregadas, que junto con ENSB forman el Grupo SB, son: ICSA (*Internacional de Compositas*) en Toledo, Santa Bárbara Blindados (SBB) en Sevilla, AMT, S. A. (herramental avanzado) en Oviedo, Explosivos Avanzados (DEFTEC) en Granada, Cornello, S. A. (maquinaria específica) en Granada, etc.

Italia

Actualmente se halla representada tecnológicamente por dos importantes empresas nacidas de diversas fusiones sucesivas.

Así, Alenia (fusión de Aeritalia y Selenia) constituye la mayor empresa aeronáutica y de electrónica profesional del país. Esta empresa está atravesando un mal momento económico, por no haberse incluido en su día en el consorcio Airbus.

La otra empresa tecnológica italiana de producción militar es Finmeccanica, que nace por fusión de un gran número de pequeñas y medianas empresas del sector. Esta empresa, también presenta ciertos problemas por falta de presupuesto militar.

En resumen, el armazón de la industria de defensa europea, actualmente se halla constituido por las cuatro grandes empresas siguientes: DASA (Alemania), British Aerospace (Gran Bretaña), Thomson-CSF (Francia) y Aerospatiale (Francia).

Alcatel, CASA, Alenia y Finmeccanica, deberían pivotar alrededor de las cuatro grandes empresas citadas, para constituir en un futuro próximo, el núcleo de la industria de defensa europea.

Reestructuración aeroespacial Airbus

Airbus Industrie, es el ejemplo más consolidado de la concentración aeronáutica (civil y militar). En un principio se denominó Agrupación de Interés Económicos (AIE), integrada por Aerospatiale (Francia 37,9%), DASA (Alemania 37,9%), British-Aerospace (Reino Unido, 20%) y CASA (España 4,2%). Se puede afirmar sin dudas que es la asociación de empresas plurinacionales de mayor éxito comercial.

Tras 25 años en el mercado, Airbus ha conseguido colocarse y lo que es más importante consolidarse como el segundo fabricante mundial de aviones comerciales, después de Boeing, con una cuota del mercado mundial cerca del 35% y con facturaciones anuales del orden del billón de pesetas.

La configuración de la empresa, donde los cuatro socios desempeñan una función dual de dueños y suministradores de acuerdo con su cuota de participación en el consorcio y el hecho de que deben afrontar el fuerte reto de los americanos por un lado y la situación actual que se agrava por la limitación de la financiación por parte de los cuatro gobiernos como consecuencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y con la aparición de suministradores externos competitivos, a Airbus no le quede más remedio que transformarse en sociedad anónima. Mediante esta transformación Airbus, S. A. estará dotada de los medios necesarios para que Europa trate de competir con Estados Unidos. a lo largo plazo.

Airbus también contempla competir en los mercados de aviones de transporte militar, con la creación de la división Airbus Military Company, aprovechando las tecnologías de doble uso y la aplicación de la eficiente gestión de los programas civiles, tratará de fabricar el Futuro Avión de Transporte (FLA).

La escasa participación de CASA (4,2%) pero que aún así este dato, representa el 25% de la facturación total, la quieren aprovechar los restantes países socios para alegar que CASA no es acreedor de desempeñar un papel importante en la reestructuración del sector aeroespacial europeo.

En la actualidad CASA es una empresa altamente competitiva, como ya lo ha demostrado en sus propios Programas (C-212 y CN-235) y el de cooperación (EF-2000), en el diseño estructural, elementos de la célula en laminados de fibra de carbono, pudiendo competir frente a sus socios en cualquier componente construido en material compuesto o en aleaciones ligeras, motivos por los cuales ha solicitado en reiteradas ocasiones aumentar su participación en Airbus, sin que lo haya conseguido hasta la fecha.

En la actualidad se puede afirmar que CASA se halla en condiciones de competir frente a cualquier empresa europea del sector, como ya ha sido avalada por el liderazgo mundial de aviones de transportes ligero/medio.

Pilar europeo industrial

Actualmente no se puede concebir un pilar europeo de la Alianza Atlántica, sin el correspondiente pilar industrial y en este sentido, las industrias

nacionales de cada país socio de la Alianza, tratan de adecuar su dimensión económica y tecnológica a los nuevos modelos de sus Fuerzas Armadas y de conformidad con sus planes estratégicos para en su momento adecuado (medio o largo plazo) poder integrarse en la industria de defensa común.

Actualmente los programas de cooperación europeos y en particular los codesarrollos, son la única actividad común entre los países de la UE y la mejor forma preparatoria para la propia creación de un mercado común de armamento y una industria europea de defensa, sobre todo por el reparto de los elevados costes de I+D y por otro lado la sensible mejora en la economía de escala, de las correspondientes producciones en serie.

Los codesarrollos europeos nacieron hace más de 30 años, pero hasta ahora se han producido pocos resultados, sus causas son muy variadas, dificultad a la hora de armonizar los requisitos técnicos-operativos, sobredimensionamiento de los mismos que da lugar a desarrollos por encima de las posibilidades de algunos países, dificultad en la transferencia de tecnología, así como los de tipo administrativo y de gestión, por citar algunos de ellos, sin embargo en el otro plato de la balanza podemos colocar la: evitación de duplicidades de esfuerzos dentro de la investigación, altas cotas de interoperabilidad y normalización, desarrollo común del ciclo de vida de los sistemas de armas, facilidad de mantenimiento y municionamiento por citar igualmente algunos otros.

Para lograr contribuir a la consolidación de una industria de defensa europea, de categoría mundial, con mercado de armamento común, como consecuencia de una propia política de seguridad y defensa europea comunes, es necesario previamente:

- Aproximación entre las industrias europeas, con capacidad de fabricar equipos comunes.
- Mantener en I+D esfuerzos nacionales, que permitan a corto plazo relanzar sus capacidades industriales.
- Fomentar la cooperación de los Programas europeos en I+D, para compartir costes.
- Establecer procesos de fusiones y redimensionamiento que permitan mejorar la productividad, al abaratar los costes de los sectores estratégicos.
- Reconversión y segregación de la plantilla y de los medios de producción excedente dentro de cada industria nacional.

- Reestructurar y consolidar sectores dentro de cada industria nacional considerados como estratégicos: desarrollo y producción de sistemas aeroespaciales y aeronáuticos y de electrónica profesional militar, tratando de integrar, los desarrollos militares y civiles (desarrollo dual).

Según el informe Bangemann; las industrias relacionadas con la defensa se encuentran en una situación crítica, de tal manera que si no se actúa rápidamente, se puede producir la desaparición de gran parte del tejido industrial.

El informe se limita, por el momento, a proponer acciones prioritarias en materia de política industrial, como:

- Crear un mecanismo comunitario que ayude a la reestructuración de las industrias de defensa, ayudando a crear empleo en otras ramas civiles.
- Mejorar la cooperación entre los organismos europeos y los expertos de normalización de la OTAN.
- Abolir el principio de «preferencia nacional» y aplicar a los equipos militares las reglas comunitarias relativas a los mercados públicos, aunque permitan a los Estados miembros adoptar reglas especiales para proteger sus intereses nacionales, así como, la confidencialidad y la seguridad de aprovisionamiento en casos de crisis.
- Modificar las leyes en materia de control de exportación de los materiales militares. Los materiales puramente militares no están sometidos todavía a las leyes europeas comunes.
- Facilitar los intercambios comunitarios racionalizando los controles nacionales o bien sustituyéndoles por leyes comunitarias.
- Aplicar a las industrias militares las reglas comunitarias, relativas a las ayudas y a los controles de la estricta competencia.
- Coordinar los programas comunitarios de investigación con los del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), con el fin de evitar duplicidades y para reforzar la base tecnológica europea de productos de doble uso.

TERCERA SESIÓN

RUSIA Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

RUSIA Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

Por CRISTÓBAL GIL GIL

El arribismo de unas determinadas minorías están produciendo la descomposición en aquellos países donde la palabra «democracia» viene representada por un anhelado tesoro.

Para Rusia, la seguridad europea debe contemplarse bajo los siguientes aspectos:

- Es parte integral de Europa.
- No habrá seguridad en Europa si Rusia no participa activamente en el proceso de su construcción.
- Sería perjudicial para la seguridad europea delimitarla.

En la actualidad Rusia no siente la amenaza de ningún enemigo concreto, pero desconfía de sus amigos, es por eso su recelo hacia las repercusiones de una rápida ampliación de la OTAN, principalmente integrando a los que dominaba en un pasado reciente.

Éste es uno de los motivos para buscar un modelo de seguridad económica, política y militar que cubra la vieja Europa y no deje desplazada a Rusia, en los difíciles momentos por los que está pasando. Occidente no ha agradecido suficientemente lo que Rusia facilitó con su giro político.

La actual situación de Rusia, le obliga a reconsiderar sus propios intereses nacionales y por tanto, sus medidas de seguridad, viéndose obligada a una drástica reducción en sus Fuerzas Armadas por la imposibilidad de silenciar las peticiones sociales de una nueva sociedad emergente.

La desaparición del comunismo soviético, ha cambiado nuestra apreciación de terror ante su poderío militar, a la inestabilidad interna y desmoronamiento de su capacidad de ataque.

Todo ello en un periodo de tiempo más corto de lo previsto, sin haber podido planificar su futuro inmediato.

La seguridad europea, basada principalmente en el poderío de la OTAN, no ha sido capaz de remodelar las instituciones existentes para obtener una nueva con mayor rapidez de respuesta, donde se pase de un «poder de veto» a una mayoría de votos.

Los recuerdos a las garantías ofrecidas de no extender la OTAN hacia el Este, producen hoy día irritación en Moscú, que aprovecha, junto a las protestas de los nacionalistas por la continua cooperación con Occidente para retrasar la entrada en vigor de acuerdos firmados.

En los sondeos de opinión realizados en la Federación Rusa se obtienen un rechazo mayoritario a cualquier asociación con otras similares de Occidente, resultando la Asociación para la Paz (APP) la más admitida en el entorno militar por sus ventajas profesionales.

No obstante, cualquier acuerdo de seguridad que se logre alcanzar, sólo tendrá una influencia marginal —sin repercusión decisiva— en la evolución de la sociedad rusa, lo cual no tiene que servirnos de pretexto para adoptar una pasividad en nuestros proyectos asociativos.

La reciente participación rusa en Fuerzas Intervención de la Paz (IFOR), representa una forma de cooperación positiva y de reflexión para próximas actuaciones.

Moscú no es partidaria a permitir dentro de su territorio el estacionamiento de fuerzas de otras naciones para operaciones de mantenimiento de paz, pero expresa su agradecimiento cuando se le ayuda en el control de crisis, caso reciente de Chechenia, con el envío de observadores de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y donde España tiene un representante.

Recordemos que actualmente la OSCE desempeña prioritariamente las siguientes funciones:

- Constituir una comunidad donde su principal objetivo es defender el Estado democrático.
- Defender los derechos humanos, el Estado de Derecho, las libertades fundamentales.

- Es un foro permanente para el diálogo sobre seguridad de Europa.
- Permite discutir las medidas a tomar para el control de armamento y el desarme.
- Dispone de medios para intervenir en zonas conflictivas.

Que las normas de conducta son valoradas conjuntamente por los 55 Estados adheridos, las cuales políticamente son vinculantes.

Que el reto más notable es la implantación de las mismas, sin un poder coercitivo y que dispone de un sistema de supervisión, capaz de desplazarse a donde se están produciendo la violación de sus normas, contribuyendo a una mayor transparencia del problema surgido para lograr —de esta forma— el incremento necesario de confianza para la resolución del mismo.

La experiencia que presentamos, son las recientes actuaciones: Chechenia, desde la primavera del año 1995 y Bosnia-Herzegovina, desde enero del año 1996.

Del primero podemos decir, que sorpresivamente Rusia lo aceptará para un conflicto que lo tiene considerado como «cuestión interna» y por lo tanto, su resolución no debe comprometer su integridad territorial, basándose en que dicho conflicto concernía a todos los firmantes.

Se podría participar de forma legítima y explícita en la búsqueda de una solución negociada, contando con unos observadores imparciales *in situ* que informara de los acontecimientos.

Sobre la segunda, su importancia es mayor por tener que ayudar al restablecimiento de la paz y conseguir la estabilidad, principalmente en los temas relacionados con los derechos humanos, celebración de elecciones y la negociación de las medidas de confianza.

De ambas actuaciones, podemos decir que la OSCE ha salido potenciada y su falta de poder coercitivo, es su mejor tarjeta de presentación.

Pero, ¿es la OSCE capaz de controlar todos los posibles focos de inestabilidad que surjan en un futuro inmediato?

Los agresivos nacionalismos unidos a los enfrentamientos étnicos, nos hace pensar que el área de los derechos humanos, sea de constante apelación a una actuación de los medios disponibles de la OSCE.

La comunidad internacional debe estar preparada para poder actuar con rapidez y firmeza, en estos nuevos desafíos.

No cabe duda, que los modernos medios disponibles con que cuenta Occidente, permite conocer con exactitud y rapidez, cualquier situación de inestabilidad que aparezca y de esta forma contribuir a una seguridad más globalizada.

Otra de las Organizaciones que esta aportando su esfuerzo a la consecución de un mayor grado de conocimiento recíproco y por consiguiente de seguridad europea, es la APP nacida en el año 1994 y cuyo comportamiento individual a la hora de tomar decisiones políticas varía considerablemente.

Esta nueva Asociación fue aceptada por los rusos como forma de alejar a polacos, checos y húngaros de la atracción de la OTAN, relentizando sus facilidades al comprobar que se servían de ella para agilizar su acceso a la Alianza.

Se tiene previsto para el año 1997 desarrollar seis nuevas actividades, principalmente en el área militar.

La APP puede considerarse como una filial de la OTAN, siendo una importante herramienta de cooperación para la seguridad europea, a disposición de cualquier Estado excepto de Rusia, que por ahora no puede ser miembro de la OTAN.

La actitud rusa con respecto a la OTAN, está relacionada con la hostilidad de su población hacia Estados Unidos, pero su verdadero enemigo viene señalado por la inestabilidad reinante en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), sintiéndose obligada a buscar su seguridad fuera de sus fronteras y evitar de esta forma una corriente antirrusa, que pueda desestabilizar el poder del presidente.

La integración de la Unión Europea (UE) o Unión Europa Occidental (UEO) no es vista por Rusia como Organizaciones dirigidas contra ella, máximo sin un componente militar definido. Pueden llegar a convertirse en alternativa de la OTAN con un mayor grado de aceptación.

La UEO como sistema de seguridad regional, bajo el mando distinto de la OTAN, podría asociarse con el sistema de seguridad de la CEI, para compartir responsabilidades.

La desaparición del cinturón neutral que rodea a Rusia, forzará a buscar nuevos aliados en el Sur y como consecuencia, volverá a surgir la tensión en las relaciones con Occidente.

Este nuevo giro, terminaría con la pobre economía, y la solución de choque no es otra que la oposición frontal a la ampliación de la OTAN.

Para Rusia es importante no encontrarse fuera del grupo constructor de la seguridad europea.

Por supuesto que todas las recientes organizaciones están basadas en los apoyos que obtendrán oportunamente de la OTAN, en aquellos casos que las crisis no pueda ser controlado por ellas mismas.

Para poder dotar a todos estos organismos de una herramienta capaz de resolver por la fuerza situaciones de crisis, sin interferir el actual proceso de ampliación y los nuevos objetivos de la OTAN, cabe la posibilidad de crear una Fuerza Conjunta Combinada Singular (FOCCS) con participación a la carta de aquellas naciones, que democráticamente controle a su Ejército y respete los derechos humanos y a sus propias minorías étnicas, compuesta por:

- Célula de Gestión de Crisis.
- Aportación realista de un contingente de fuerzas nacionales (no tiene que ser equilibrada).
- Socios capitalistas, que no aporten fuerzas.
- Socios con capacidad logística, transportes que no estén comprometidos.
- Tiempo alistamiento: no superior a siete días.

Medidas de confianza hacia la Federación Rusa

- Facilitar el contacto permanente a nivel, así como consultas.
- Establecer células intercambiables, que permita un conocimiento interdisciplinario más estrecho, con rotación de su jefatura.
- Establecer unas garantías de seguridad.
- FOCCS con ejercicios bianuales (72 horas mínimas).
- Creación de un foro de consulta y asesoramiento jurídico/legislativo.
- Ejercicios de crisis internacional.
- Presentaciones de sistema de gestión y control de recursos, modelo occidental.
- Evitar la proliferación de organismos que en lugar de complementar, interfiere el desarrollo de cualquier programa que busque una transparencia y eficacia.
- No aceptación de decisiones individualizadas en los foros.
- Potenciar las relaciones comerciales.

- Incrementar las inversiones en Rusia, reduciendo las barreras comerciales.

Forma de actuación

- Imaginación y novedad, no renovar, presentar nuevo proyecto.
- Moviliza voluntades, sin renunciar a lo que sea positivo.
- Anular los egoísmos nacionales, ser innovadores.
- Buscar la prosperidad y la paz.
- Presentar objetivos claros y realizables.
- Rusia todavía es una gran potencia, no provocable con «medidas de confianza».
- El futuro de la Federación Rusa no pasa por la ampliación de cualquier tratado de seguridad y defensa, para toda la Federación.
- No insistir en los tres pilares (OTAN, UEO y Rusia) utilizar los dos primeros y buscar uno nuevo que cubra la seguridad y defensa comparada con Rusia.
- Evitemos una nueva «amenaza rusa».
- Llamémosle a la participación en Organizaciones Regionales.
- Incrementemos las relaciones bilaterales con las naciones europeas.
- Facilitemos su modernización militar necesaria para su propia seguridad.

CONFERENCIA MAGISTRAL

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL
(LA UNIÓN EUROPEA: LAS GRANDES LÍNEAS DE LA REVISIÓN
DEL TRATADO DE MAASTRICHT)

Por FRANCISCO FONSECA MORILLO

**Introducción general. Reflexiones sobre la naturaleza
de la integración europea**

Esta ponencia se concentrará en la descripción del proceso de revisión del Tratado de Maastricht, que dio origen a la Unión Europea (UE) en el año 1991. Su línea metodológica será la de intentar presentar los trabajos en curso en la actual Conferencia Intergubernamental (CIG) (1), en la perspectiva de la consolidación de la aventura en común, reagrupando no sólo Estados, sino también pueblos, de la integración europea

El hilo conductor de la misma será el de pretender demostrar que la UE creada en Maastricht supone un cambio cualitativo y radical en la metodología de la integración europea que llevó a la creación de las Comunidades Europeas en los años 1951 y 1957, y que, siguiendo un método de construcción típicamente funcionalista, consistente en progresar en la integración económica de manera paulatina, alcanzó su máximo grado de desarrollo con el Acta Única Europea en 1986; Acta Única con la que se

(1) Conviene recordar que el calendario de las negociaciones actuales está orientada al terminar esta Conferencia Intergubernamental en el Consejo Europeo que, bajo Presidencia holandesa, tendrá lugar en junio de 1997, en la ciudad de Amsterdam. De ahí la apuesta por considerar en estos momentos que el Tratado de Maastricht actual será sustituido por el Tratado de Amsterdam.

dio el impulso último a la construcción del mercado interior entrado en vigor el 1 de enero de 1993.

En este sentido, el futuro Tratado de Amsterdam deberá concentrarse en continuar con el impulso dado a la Unión Política por el Tratado de Maastricht, atribuyendo a la Unión los medios necesarios para estar a la altura de sus ambiciones.

En efecto, si la construcción europea ha podido tildarse siempre de constituir un Objeto Político No Identificado (OPNI), cuyo motor era el de conseguir la superación de conflictos bélicos entre sus componentes mediante una puesta en común de sus economías que garantizara una mayor prosperidad económica, sin desvelar nunca la finalidad política última de dicha construcción, eclipsada por la dinámica económica; la UE implica el revelar «la cara oculta de la luna» de dicha integración, esto es, su naturaleza política.

Ello es así porque los autores del Tratado, al introducir en el marco de las competencias comunitarias la creación de una Unión Económica y Monetaria (UEM) que supondrá la instauración de una moneda única (el euro) que reemplazará a partir de 1999 a las divisas de los Estados que entren en la tercera fase de la UEM, han franqueado, probablemente sin que existiera en su momento conciencia plena de ello, la puerta a una dinámica de construcción comunitaria que es explícitamente política.

Como nos demuestra la teoría clásica de la integración económica, cuando un conjunto integrado alcanza la fase de una UEM, la integración económica en sentido estricto deja su paso a la integración política, puesto que dicho conjunto integrado entra en una esfera de ámbitos de acción que pertenecen clásicamente al núcleo duro de la soberanía (2).

Si a ello se añade que, dentro de su particular y frecuentemente ininteligible estructura, la UE es la adición de las Comunidades (en las que se incluye la UEM) y de dos «pilares intergubernamentales», uno de los cuales se ocupa de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el otro de la Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (AJI), es innegable que la UE empieza a hablar de cuestiones que pertenecen al *domaine réservé* de los Estados y a lo que clásicamente se entienden por atributos esenciales de la soberanía, como son la diplomacia, la defensa, la justicia y la policía.

(2) Recuérdese el libro clásico sobre estos temas de BELASSA, B. *The Theory of economic integration*, Irwin, 1961.

Esta tesis me parece metodológicamente incontestable, incluso partiendo del principio que el desarrollo de estos dos pilares está aún en una fase muy embrionaria y que su progresión, a la espera de una reforma en la actual CIG, es muy limitada, a causa de las cortapisas introducidas por los Estados (principalmente por el reinado de la unanimidad en todo lo decidido en ellos, y por la creación de instrumentos jurídicos escasamente vinculantes).

Naturalmente, esto no significa que la visibilidad de esta dimensión política no esté exenta de dificultades, fundamentalmente debido a los factores siguientes:

- Una Comunidad en la cual siguen existiendo carencias en cuanto a su legitimidad democrática y en cuanto a su eficacia de funcionamiento (un Parlamento Europeo con competencias restringidas, un Consejo de Ministros que sigue siendo a la vez ejecutivo y legislativo, una Comisión a la búsqueda permanente de su identidad...).
- Una Unión sin personalidad jurídica, en la cual su división en pilares la hace difícilmente comprensible para el ciudadano y para nuestros interlocutores terceros (falta de coherencia entre lo actuado en el marco de las relaciones económicas exteriores «comunitarias» y las relaciones políticas exteriores «intergubernamentales», y la incapacita para cumplir con los objetivos declarados de la AJI (rigidez en los instrumentos jurídicos convencionales, ausencia de medios para responder a los desafíos internacionales tales como la inmigración, el terrorismo, la lucha contra la droga, etc.).
- En fin, precisamente porque la dimensión política de la construcción europea se anuncia en el horizonte, ello exige la adhesión del ciudadano, depositario último de la soberanía, adhesión que no se obtendrá si se pretende continuar la construcción europea sobre la base del despotismo ilustrado: «todo para el pueblo, pero sin el pueblo». ¿Cómo es posible efectuar una cesión importante del ejercicio de competencias soberanas en áreas profundamente enraizadas con respecto al sentimiento de pertenencia a un Estado de nuestros ciudadanos, pretendiendo que el mismo no sea quien dé su apoyo explícito a este modelo político europeo en construcción? (3).

(3) Ejemplar en este sentido es la argumentación, jurídica, pero perfectamente traducible a la esfera política hecha por el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia del 12 de octubre de 1993 en la que declaró compatible el Tratado de Maastricht con la Ley Fundamental de Bonn. Véase un estudio detallado sobre dicha sentencia en HANF, D. «Le jugement de la cour constitutionnelle fédérale allemande sur la constitutionnalité du Traité de Maastricht», en *Revue Trimestrielle de Droit Européen* número 3, pp. 391 y ss. 1994.

Por todo ello, es posible terminar estas reflexiones, afirmando que la construcción europea se encuentra en un momento fascinante, puesto que constituye un modelo único en la historia de la ciencia política y de las relaciones internacionales, tendente a la creación y consolidación de un espacio público en el que coexisten los Estados miembros con la Unión y en el cual se puede establecer un desdoblamiento funcional entre la esfera de soberanía que continuará permaneciendo en el ámbito estatal y otra esfera, la europea, en la cual existe una especie de soberanía en común.

Tal vez sea la institución jurídica del condominio la que más se puede acercar a esta imagen de la soberanía en común, un condominio en el que sea posible efectuar una distinción entre una soberanía *última potestas*, nacional, y otra soberanía en la cual esta *potestas* sea de alguna manera compartida en las áreas definidas como de interés común (4).

De Maastricht a Amsterdam

En el momento de la conclusión de las negociaciones de la pasada CIG en diciembre de 1991 en Maastricht, se incluyó en el dispositivo del Tratado de la Unión Europea (TUE), un segundo apartado al artículo N que reza:

«En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación.»

Así pues, esta CIG, la octava en la historia comunitaria (5), cuya andadura formal comenzó el pasado día 29 de marzo en Turín, es, a diferencia de las precedentes, una cita programada. De hecho, en el texto del propio Tratado figuran una serie de temas cuya discusión debe figurar en el orden del día de la CIG y, en particular:

(4) Sobre esta noción del condominio diferenciable de las figuras clásicas de la federación, la Confederación y la Organización Internacional, véase, SCHMITTER, P. «Some Alternative Futures for the European Polity and their implications for European Public Policy», en G. Marks & P. Lange «The emerging Europolity», Nueva York 1995.

(5) Al margen de pequeñas revisiones de los Tratados, o de las modificaciones introducidas a causa de la adhesión de nuevos Estados, ha habido hasta ahora siete grandes Conferencias Intergubernamentales: la del año 1951, que permitió crear la CECA; la de 1957, que concluyó con la CEE y el EURATOM; la de 1965, por la que se fusionaron los ejecutivos de las tres comunidades; las de 1970 y de 1975, modificando las disposiciones presupuestarias y financieras de los Tratados; la de 1985, que dio origen al Acta Única Europea y, en fin, la de 1990, que creó la Unión Europea.

- La mejora de una política de seguridad, incluyendo los aspectos de defensa común (artículo J4.6).
- La ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión (artículo 189B.8).
- La posible introducción de políticas comunes en el marco de la protección civil, la energía y el turismo (Declaración número 1, anexa al TUE).
- El estudio de una posible jerarquía de los actos comunitarios (Declaración número 16 anexa al TUE).

Además, otra serie de cuestiones han sido incorporadas a la agenda de la CIG en distintas reuniones de los Consejos Europeos, en particular las referidas al número de miembros de la Comisión, ponderación de votos de los Estados en el marco del Consejo y cualquier otra medida necesaria para facilitar el funcionamiento de las instituciones, especialmente en la perspectiva de la ampliación en curso a los países de Europa Central y Oriental más Chipre y Malta (6).

En fin, otros dos temas han sido añadidos a la agenda de la Conferencia a consecuencia de sendos acuerdos interinstitucionales entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión: el primero, sobre el funcionamiento del procedimiento presupuestario, en particular en lo que concierne a la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios; y el segundo, referido a las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión en los actos adoptados en codecisión (7).

Ahora bien, esta CIG es mucho más que una simple reunión entre representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión y de la Comisión para modificar una lista de cuestiones previamente delimitadas (8).

En efecto, esta CIG representa una ocasión única para que la Unión pueda comenzar a afrontar los grandes desafíos que tiene tanto en el plano interno como en el externo. En este sentido, se puede afirmar que lo que está en juego es sin lugar a dudas el futuro de la Unión. Se trata de evitar

(6) Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 1993 y de Corfú, de junio de 1994.

(7) Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 (Doce C 331, del 7 de diciembre de 1993) y *modus vivendi* de 19 de diciembre de 1994 (Doce C 293, del 8.11.95), respectivamente.

(8) Una visión horizontal previa al comienzo de los trabajos de la CIG sobre los principales problemas a los que la misma deberá enfrentarse, puede seguirse en LIPSJUS, J. «La Conférence Intergouvernementale de 1996», en *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1995 número 2, pp. 175 y ss.

que Europa retroceda en los niveles de integración alcanzados durante estos últimos 40 años y de prepararla para abordar en las mejores condiciones la entrada en el siglo XXI.

Y para ello conviene no olvidar que hay dos factores nuevos en la construcción europea que dan una dimensión propia y específica a la razón de ser de esta reforma, con respecto a las previas efectuadas a lo largo de más de 40 años de integración europea.

La irrupción del ciudadano en la esfera europea

Por el hecho en sí de incorporar, aún de forma embrionaria, políticas pertenecientes clásicamente al núcleo central de la concepción de la soberanía, como ya se ha dicho, nuestras opiniones públicas no aceptarán una reforma en la que, bajo pretexto del «interés general», perciban que se les está escamoteando un derecho inalienable de decisión sobre el tipo de sociedad política nueva en construcción en la que, hasta ahora, los ciudadanos han tenido la consideración de miembros, pero no actores. Creo que la tormentosa ratificación del TUE fue un aviso para navegantes que no se debe olvidar.

El proceso de reunificación del continente

Inevitable que lleva a una ampliación no hipotética, sino real, que hará doblar el número de miembros de la Unión. Conviene recalcar que esta ampliación no responde solamente a un criterio ético de solidaridad, sino también a una exigencia ineludible de seguridad colectiva. Pero, en sí mismo, este proceso supone un reto fundamental en la arquitectura de la Unión y esta CIG debe ser un paso en la dirección que permita la ampliación y no un paso hacia su propia disolución (9).

Estos dos factores son los que permiten responder a una pregunta legítima, consistente en plantearse por qué es necesaria una reforma radical

(9) Conforme a lo decidido en los diferentes Consejos Europeos a partir del de Lisboa en junio de 1992, cuya culminación fue la decisión adoptada en el de Madrid de diciembre de 1995 con respecto al calendario de preparación y de inicio de las negociaciones de ampliación, se puede confirmar que hay 12 Estados, que han presentado su candidatura formal de adhesión entre 1990 y 1996, con los que debieran empezar las negociaciones formales a partir de 1998, a saber y por orden cronológico de presentación de la candidatura: Chipre, Malta, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, Chequia y Eslovenia. En estos momentos, después del cambio de Gobierno en Malta, tras las elecciones del 27 de octubre último, el nuevo gobierno de Alfred Sant ha anunciado que está estudiando congelar su candidatura. En cualquier caso, ello no altera el significado de este proceso que vamos a iniciar después de la CIG, como una macroampliación.

de los tratados apenas dos años después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (10).

La respuesta más adecuada a esta interrogante consiste en afirmar que esta revisión debe responder a un doble objetivo resumible en el título del dictamen de la Comisión favorable a la convocatoria de esta CIG de febrero de 1996: «Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación». De lo que se trata, en efecto, es, por un lado, de acabar el trabajo empezado en Maastricht, haciendo funcionar, de manera legítima y eficaz, la Unión Política para poder hacer así posible la ampliación.

En efecto, la ampliación entendida como un mantenimiento de los estándares de integración ya consolidados en la Unión, solamente será posible si no se pone en peligro el acervo comunitario, lo cual exige una reforma previa fundamental de los mecanismos de funcionamiento de la UE (11), siendo esta CIG la ocasión idónea para ello.

La preparación y la organización de los trabajos de la CIG

Las negociaciones formales de la CIG en curso son también la última fase de un gran trabajo de preparación que comenzó en el Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994, en el cual se decidió crear un Grupo de Reflexión con la misión de elaborar un informe sobre las diferentes alternativas y desafíos para las negociaciones.

La idea que guió a los jefes de Estado y de Gobierno a crear este grupo de reflexión fue la necesidad, unánimemente sentida, de preparar en profundidad los grandes temas de la Conferencia antes de verse inmersos en un proceso mecánico de negociación. La experiencia de las negociaciones de Maastricht demuestra que la parte UEM había sido bien preparada, fundamentalmente a través del informe del Comité Delors entre los años 1988 y 1989, pero que, en cambio, las discusiones sobre la parte Unión Política

(10) Recuérdese que aunque el Tratado fue firmado el 7 de febrero de 1992, únicamente entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, tras un proceso arduo en el cual hubo que superar primero el rechazo danés en junio de 1992 mediante un segundo referéndum en abril de 1993, tras haber obtenido Dinamarca ciertas precisiones complementarias en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992, y esperar después a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993, declarando compatible el TUE con la Ley Fundamental de Bonn.

(11) La Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores español ha publicado una obra colectiva, titulada *España 1995. Reflexiones sobre la Conferencia Intergubernamental 1996*, encargada a varios profesores de Universidad española, de ineludible lectura para profundizar en los grandes retos de esta CIG.

en sentido estricto, sufrieron de un déficit de preparación y de reflexión previa, inevitable probablemente, a causa de la aceleración de la historia en esos años, pero que tuvieron como consecuencia una dosis de improvisación que se refleja claramente en la propia arquitectura del Tratado (12).

Este Grupo de Reflexión presidido por Carlos Westendorp y compuesto, como es sabido, de 18 miembros (un representante de cada uno de los ministros de Asuntos Exteriores; un miembro de la Comisión y dos del Parlamento Europeo), trabajó de manera continua entre junio y diciembre de 1995, en especial sobre la base de los informes previos sobre el funcionamiento del Tratado elaborados por cada una de las Instituciones (13).

Es sobre la base del informe presentado por el Grupo al Consejo Europeo de Madrid en diciembre del año 1995, que los trabajos preparatorios exigidos formalmente por el artículo N del Tratado y en especial los dos dictámenes que dicho artículo prevé, el del Parlamento y el de la Comisión, han permitido el comienzo efectivo de las negociaciones (14).

Desde el punto de vista temporal, conviene recordar que se ha previsto que la CIG tenga una duración negociadora efectiva de poco más de un año, desarrollándose en su parte central bajo la Presidencia irlandesa y concluyendo bajo la Presidencia holandesa. Los trabajos han sido organizados en función de esta perspectiva.

La mejor confirmación de este calendario, que debe llevar a sustituir el Tratado de Maastricht por el Tratado de Amsterdam de junio de 1997, es la reiteración con la que los jefes de Estado y de Gobierno han insistido en dicha fecha, tanto en el Consejo Europeo de Florencia de junio de este año, como en el llamado Dublín I (para explicar su carácter de informal con

(12) Sobre la preparación del Tratado de Maastricht, véase FONSECA MORILLO, F. J. y MARTÍN BURGOS, J. A. «La Unión Europea: génesis de Maastricht», en *Revista de Instituciones Europeas* 1992, pp. 517 y ss.

(13) Sobre los trabajos de preparación de la CIG y del Grupo de Reflexión, véase FONSECA MORILLO, F. J. «Les travaux de préparation de la Conférence Intergouvernementale», en *L'Union européenne après Cannes*, Institut d'Études Européennes, ULB, Bruselas 1995.

(14) El artículo 1 estipula lo siguiente: «El gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo. Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

respecto al verdadero, Dublín II del próximo diciembre) del mes de octubre último.

Justo es reconocer que este calendario se corresponde con la necesidad de no mezclarlo con los otros ya programados y, principalmente, con el de la UEM, con respecto a la cual la decisión clave sobre cuantos Estados cumplen las condiciones de convergencia será adoptada en el curso del primer semestre del año 1998 y la prudencia política parece indicar que es recomendable que en dicha época el proceso de ratificación del Tratado de Amsterdam debiera estar lo suficientemente avanzado como para no provocar interferencias no deseables.

Entrando ya en los aspectos procedimentales de organización de los trabajos, existe un doble nivel de discusión. El superior, formado por los 15 ministros de Asuntos Exteriores y el presidente de la Comisión; quienes son los plenipotenciarios en el sentido del Derecho Internacional Público, esto es, los que pueden comprometer la voluntad política de los Estados miembros (15).

Ahora bien el papel de los ministros es el de avalar y orientar el avance de los trabajos, el cual se efectúa esencialmente a un segundo nivel de negociación, en el seno del Grupo de representantes personales de los 15 ministros y del presidente de la Comisión (16). Este Grupo se reúne, tanto bajo la pasada Presidencia italiana, como bajo la actual irlandesa con una periodicidad prácticamente semanal, mientras que los ministros discuten de la CIG durante su reunión ordinaria de «Asuntos generales», con una periodicidad mensual.

Se observará que, con respecto a la organización de los trabajos del Grupo de Reflexión, el Parlamento Europeo está ausente de la mesa de las negociaciones. Ello es debido al carácter de conferencia intergubernamental que tiene la revisión de todo tratado internacional. En cambio, la Comisión es miembro de pleno derecho en la negociación, puesto que el artículo N le atribuye la capacidad de poder presentar en cualquier momento proyectos de revisión de las disposiciones del Tratado; pero la Comisión no participará en la conclusión formal del Tratado, conclusión que incumbirá solamente a los 15 Estados miembros.

(15) Es útil recordar que en las negociaciones de la anterior CIG, los Estados nombraron dos plenipotenciarios, uno para la parte UEM (los ministros de Economía y Hacienda) y otro para la parte denominada Unión Política (los ministros de Asuntos Exteriores), puesto que, formalmente, las negociaciones que condujeron al TUE se desarrollaron en dos CIG paralelas.

(16) Como es sabido, el representante de la Comisión es el señor Mayor Oreja, responsable de las cuestiones institucionales en el seno del Colegio.

Dada esta situación, durante la preparación de la organización de los trabajos de la CIG se buscó una fórmula que permitiera la asociación del Parlamento a los trabajos de la CIG. En la práctica, esta asociación está garantizada en los dos niveles de negociación, puesto que el presidente del Parlamento asiste al principio de las reuniones ministeriales para exponer los puntos de vista de su institución y, al nivel de representantes, los dos parlamentarios que ya participaron en las discusiones del Grupo de Reflexión (17) disponen, una vez al mes de la ocasión de reunirse con los representantes personales en una sesión de trabajo *ad hoc*.

En fin, en lo que se refiere a la mecánica de trabajo, las discusiones se organizan en torno a una serie de fichas sobre los diferentes temas en discusión, que la Presidencia envía a los negociadores antes de cada reunión, sea al nivel de los representantes personales, o al ministerial. Sobre la base de las discusiones tenidas entre abril y junio pasados y de las reacciones a sus fichas, la Presidencia italiana elaboró un informe de etapa que sólo la vinculaba a ella y que estuvo en la mesa del Consejo Europeo de Florencia (18).

De acuerdo con lo decidido en dicho Consejo Europeo, la Presidencia irlandesa se ha concentrado en intentar encontrar, para todos y cada uno de los temas el denominador común, lo cual le ha permitido, cumpliendo con la petición formulada por los jefes de Estado y de Gobierno en Dublín, en octubre último, estar en estos momentos ultimando un anteproyecto de Tratado que será discutido en el Consejo Europeo de Dublín II el 13 y el 14 de este mes de diciembre por los jefes de Estado y de Gobierno. El objetivo declarado es el de fijar una serie de orientaciones políticas que permitan a la futura Presidencia holandesa reelaborar otros textos allí donde el acuerdo no exista y negociar el compromiso final.

El avance de las negociaciones

Independientemente del orden del día concreto de cada reunión y de los temas específicos que en las mismas se discuten, creo que todos los temas en discusión pueden agruparse en torno a tres grandes ejes, que ya aparecen descritos en el dictamen de la Comisión favorable a la convocatoria de la CIG del 28 de febrero.

(17) Se trata de la señora. E. Gigou (del Grupo del Partido de los Socialistas europeos y del señor E. Brok del Grupo del Partido Popular europeo.

(18) Informe de la Presidencia al Consejo Europeo del 17 de junio de 1996, sobre el «Estado de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental».

El primer eje es el de crear una Europa para el ciudadano

El objetivo a alcanzar es el de conseguir que el ciudadano se implique en Europa, se adhiera al proyecto de integración, para lo cual debe convertirse en un verdadero actor de la construcción europea, siendo sujeto de la misma y no solamente objeto de derechos y obligaciones.

La noción de «ciudadanía europea», que completa la nacional sin reemplazarla, es en este sentido esencial y los trabajos de la CIG deben contribuir a asegurar el efectivo ejercicio de los derechos reconocidos por la misma y, en especial, el de la libre circulación de personas con carácter general, frente a las bases jurídicas sectoriales que continuarán existiendo para reglamentar en la práctica su ejercicio, sin que, al contrario de lo que la práctica actual nos demuestra, estas bases jurídicas sectoriales sirvan para relegar el artículo 8A al carácter de mera base jurídica supletoria.

Esta noción deberá basarse en un modelo europeo de sociedad que respete los derechos humanos —idealmente, previendo una base jurídica específica para adherir al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (19)—, el imperio de la ley, una cohesión económica y social, la solidaridad y la existencia de una economía abierta.

La Unión debe, en suma, ser capaz de ofrecer una respuesta a los problemas que realmente preocupan al ciudadano, y en particular garantizar a todos los ciudadanos la consolidación de los logros sociales de nuestro modelo europeo en el marco de una economía abierta. La dimensión social debe ocupar un lugar destacado en la CIG, y, a tal fin, las discusiones en curso en el marco de la CIG parecen inclinarse hacia la inserción en el Tratado de unas disposiciones específicas sobre el empleo.

La idea, naturalmente, no es la de pretender que la inclusión de un capítulo en el Tratado sobre la política de empleo sirva para crear «milagrosamente» nuevos empleos; tampoco esconde un afán de centralismo «bruselense» que sería utópico. El marco nacional seguirá siendo el natural para resolver mejor los problemas de empleo de sus ciudadanos y, en

(19) Esta afirmación no implica desconocimiento del dictamen del Tribunal de Justicia 2/94 del 28 de marzo de 1996 (cuyo texto puede consultarse en la *Revista de Instituciones Europeas* 1996-2, pp. 583 y ss.). En realidad, el Tribunal no analizó en su dictamen la cuestión de la compatibilidad o no de las disposiciones de este convenio con el Tratado de Roma, limitándose a afirmar que en la actualidad no existe una base jurídica en el Tratado que dé a la Comunidad la capacidad para adherir al Convenio; el artículo 235 no siendo en este sentido la base jurídica adecuada. El mismo Tribunal deja en su dictamen la responsabilidad de incluir una base jurídica habilitante para adherir a la concepción en las manos de los negociadores de la CIG.

especial, para permitir una adecuada relación de los actores socioeconómicos.

Ahora bien, la inclusión en el Tratado de una base jurídica coadyuvante de las políticas nacionales en materia de empleo, cuyos objetivos sean, en la línea del Libro Blanco de 1993 sobre *Crecimiento, competitividad y empleo* (20), los de facilitar una coordinación y coherencia de todos los niveles, públicos y privados en Europa con vistas a asegurar un crecimiento continuado de nuestras capacidades de generar empleo, debe permitir un efecto benéfico de economía de escala.

Además, este objetivo, modesto, pero realista, es una manera de lanzar un mensaje perceptible por el ciudadano como una respuesta práctica a sus preocupaciones y no meramente declarativa. Evidentemente, un efecto colateral pero simbólico de esta aproximación a la problemática, ha llevado a una convergencia de la mayoría de los negociadores en favor de la inclusión del Protocolo Social en el articulado del Tratado.

El tema estrella de la negociación dentro de este gran objetivo de crear una Europa para el ciudadano es, sin ninguna duda, el de establecer un espacio de libertad y seguridad, garantía última de la libre circulación de personas.

La idea defendida por la Comisión en su dictamen de febrero del año 1995, de llegar a la práctica comunitarización del «tercer pilar», es decir a la transferencia de los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior al marco comunitario, con la excepción de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial, se ha convertido en el centro en torno al que giran las discusiones, fundamentalmente en lo que se refiere a la extensión que dicha comunitarización debe alcanzar y a la mejor manera de reforzar el funcionamiento de los ámbitos que permanezcan en el ámbito intergubernamental (incluyendo la posible incorporación de la parte de la Convención de Schengen que, *in fine* continúe subsistiendo).

Ello es posible, dada la coincidencia generalizada con respecto al diagnóstico del no funcionamiento del tercer pilar, teniendo en cuenta que en el mismo se ha previsto un papel para las instituciones y una serie de procedimientos de decisión y de instrumentos jurídicos específicos que, todos sumados, conducen, no ya a su funcionamiento «intergubernamental»,

(20) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI». *Office des publications officielles des CE*, Luxemburgo 1993.

como se pretendía, sino a su parálisis de funcionamiento; y teniendo en cuenta además que una buena parte de sus ámbitos de acción se solapan con competencias que deberían ser típicamente comunitarias, puesto que pretenden la consecución de un espacio de libre circulación en el interior de la Unión sin restricciones.

Ahora bien, ello no significa que la acción de la Comunidad en estas materias deba ser excluyente de la de los Estados. Al contrario, el secreto para el éxito de las negociaciones en este terreno, consistirá en bien delimitar las reglas comunes que deben ser adoptadas en aras del interés común, dejando un amplio margen para su desarrollo y ejecución en manos de los Estados miembros.

Ejemplo ilustrativo para los intereses españoles será el del tratamiento jurídico que deberá darse a los eventuales peticionarios de asilo, nacionales de un Estado de la Unión, en otro Estado miembro. Es evidente que la Unión deberá encontrar la fórmula para dejar sentado un principio muy claro, el de la inadmisibilidad de una demanda de esta naturaleza, sin pretender por ello abolir los procedimientos y normas nacionales en la materia, ni los compromisos internacionales asumidos y en vigor. Se trata de una cuestión de confianza mutua en los sistemas políticos, administrativos y judiciales del resto de los socios; sin esa confianza mutua, es impensable constituir un espacio sin fronteras de libertad, de seguridad y de justicia.

Lo más importante, sin ningún tipo de duda, será asegurar la creación de unos mecanismos jurídicos y políticos al nivel de la Unión, que garanticen la legitimidad y el control de legalidad de lo actuado a su nivel. En este sentido, atribuir al Tribunal de Justicia una competencia plena en este ámbito, será uno de los elementos fundamentales en la revisión de la actual AJI.

Por último, es importante que los textos fundamentales y el sistema de adopción de decisiones sean asimilables por el ciudadano, lo que significa introducir en ambos las ideas de simplificación y democratización.

Con respecto a la simplificación, existe un grupo de trabajo en el seno de la Conferencia que prepara desde el punto de vista técnico las posibles vías de simplificación de nuestros Tratados y que presentará su informe al Consejo Europeo de Dublín II en diciembre. Se puede ya adelantar que un seguimiento atento de sus trabajos demuestra la necesidad de reestructurar de manera importante nuestros textos fundamentales y que, probablemente, si la voluntad política existe, lo mejor sería hacer un Tratado en dos

partes, una primera conteniendo los principios, la ciudadanía, las instituciones y los medios de financiación y las disposiciones generales y finales; y una segunda con todas las políticas, incluyendo la PESC, la AJI, la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y el Comisión Europea para la Energía Atómica (EURATOM).

En lo que se refiere a los procedimientos de adopción de decisiones, las negociaciones giran en torno a la conveniencia de limitarlos a tres: decisiones adoptadas previo dictamen simple del Parlamento en asuntos de especial relevancia, previo dictamen conforme del mismo en los ámbitos de los acuerdos internacionales y paraconstitucionales y en codecisión entre el Parlamento y el Consejo en el terreno legislativo.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 8 del artículo 189B, la Comisión presentó en julio un informe sobre la ampliación del campo de aplicación de la codecisión que va en esta dirección, ya que en el mismo se mantiene que este procedimiento debe generalizarse a todos los actos de la Comunidad de naturaleza y alcance legislativo, esto es, los actos que se funden directamente sobre el Tratado, que tengan un carácter obligatorio y un alcance general y que determinen los elementos esenciales de la acción a emprender por la Comunidad en una materia determinada.

La razón última para ello es doble, por razones de eficacia y de legitimidad, el Parlamento debe participar de manera plena y sin restricciones en el proceso legislativo de la Comunidad; su credibilidad cara al ciudadano va en ello, sin entrar en contradicción con el papel propio que los Parlamentos nacionales continuarán conservando en la materia. Además, la tesis que acabo de defender no hace sino reconocer la doble legitimidad en la que la Unión se funda: la de los Estados y la de los pueblos.

*El segundo eje de la reforma es dotar
a la Unión de una fuerte identidad exterior*

La Unión debe ser capaz de actuar y no sólo de reaccionar. Para conseguir este fin hay que tener en cuenta tres ideas básicas.

En primer lugar se debe garantizar la coherencia de la acción exterior. La Unión debe hablar con una sola voz, independientemente que la acción exterior tenga una connotación de relaciones económicas exteriores propias del pilar comunitario, o diplomática, propia de la PESC y, por tanto, el Consejo y la Comisión deben cumplir de manera efectiva su obligación, ya impuesta en el Tratado (artículo C), de garantizar la coherencia de la política exterior.

Ahora bien, la experiencia nos demuestra que esta coherencia no aparece garantizada y que existe una peligrosa deriva hacia una supremacía del segundo pilar PESC sobre el primero Comunidad Europea (CE), como el precedente de Haití nos demostró en 1994 (21).

En cualquier caso, independientemente de este peligro, la realidad internacional nos demuestra, en un mundo cada vez más interdependiente y en el que nuestros interlocutores externos nos ven como una sola entidad, que esta separación entre aspectos económicos y diplomáticos es cada vez más artificial, como las negociaciones en el marco de las reglas de la Organización Mundial de Comercio, o nuestra contribución a las diferentes resoluciones de la comunidad internacional en aras de garantizar la legalidad internacional, nos demuestran permanentemente.

Y sin embargo, uno de los aspectos en el que la negociación está más empantanada es en el de la extensión del ámbito de acción en materia de política comercial exterior, en el cual un número significativo de Estados han manifestado su reticencia a atribuir a la Comunidad (y por extensión a la capacidad negociadora internacional de la Comisión), la competencia para extender el ámbito de aplicación de la política comercial a las áreas de la propiedad intelectual, los servicios y las inversiones; y ello a pesar del hecho cierto que estas tres áreas figurarán en la agenda de la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Singapur Round y que nuestra posición negociadora se debilitará si no presentamos cara a nuestros grandes interlocutores comerciales internacionales un frente común negociador sólido.

El argumento consistente en afirmar que no se pueden atribuir competencias externas a la Comunidad, allí donde no existen competencias exclusivas de la Comunidad en el ámbito interno, es un argumento procesal y al cual la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha dado ya respuesta. En todo caso, sería un problema de extensión del mandato de negociación y de competencias mixtas entre la Comunidad y los Estados a la hora de concluir el acuerdo correspondiente.

Es evidente que éste es uno de los temas en el cual las posiciones de negociación se encuentran aún más alejadas, puesto que detrás de esta

(21) Un desarrollo más extenso de la cuestión de la coherencia y del caso de Haití, puede seguirse en mi ponencia en los Primeros Encuentros Euroamericanos en Santiago de Chile (diciembre de 1995), titulada. «La política exterior y de seguridad común y el diálogo político con América Latina. Elementos para su comprensión». Esta ponencia figura en el libro que acaba de ser publicado por la Universidad Complutense de Madrid sobre dichos Encuentros.

idea de la coherencia se esconde la problemática de la estructura del Tratado y, sobre todo, de la atribución de una personalidad jurídica propia a la Unión; este último siendo probablemente el problema más difícil y para el cual la única solución, si existe la voluntad política para ello, es la de crear una personalidad jurídica única para la Unión y las Comunidades.

La solución propuesta por algunos de una personalidad jurídica parcial para la PESC, no haría sino mantener los problemas ya constatados y, probablemente, agravarlos. En último extremo, la atribución de una tal personalidad limitada ¿qué valor añadido representa con respecto a la atribución *de facto* de personalidad de la que en principio puede disponer la Unión, de acuerdo con la doctrina de los actos jurídicos unilaterales?

En segundo lugar es importante afirmar y mejorar en todas sus fases el funcionamiento de la PESC. Tres temas están siendo objeto de discusión.

En lo que se refiere a la fase de preparación de las decisiones, se propone la creación de una Célula de Análisis Común, la cual, si quiere efectuar un trabajo coherente y en el que se analicen todas las sensibilidades, debería estar constituida por expertos de los Estados miembros y de la Comisión y, en su caso, por observadores de la Unión Europea Occidental (UEO). En mi opinión, esta Célula será verdaderamente útil, si se concentra en el análisis y no se inmiscuye en la autonomía que deben tener fundamentalmente la Presidencia y la Comisión para efectuar propuestas.

Con respecto al modo en el que las decisiones deben ser adoptadas, la gran línea divisoria se encuentra en torno al mantenimiento generalizado de la unanimidad. Para la Comisión, las decisiones deberían en el futuro ser adoptadas como regla general por mayoría cualificada o hipercualificada, evitando de esta forma la posible parálisis que supone en muchas ocasiones la regla de la unanimidad.

En fin, en materia de ejecución de las decisiones en el marco de la PESC, el gran debate se centra en torno a la necesidad de mejor personalizar quien ejecuta las decisiones de la Unión en la PESC, a efectos de ganar en visibilidad y credibilidad de cara a nuestros interlocutores externos. Una idea que ha circulado profusamente es la crear la figura de un «señor o señora PESC» que garantizara y personalizara la ejecución de las decisiones en este ámbito.

Sin embargo, un análisis más detallado de esta idea, demuestra que su puesta en práctica plantea enormes problemas de estatuto (¿gran personalidad dependiendo únicamente del Consejo Europeo?, ¿un super secre-

tario general del Consejo dependiendo de los ministros de Asuntos Exteriores o del Comité de Representantes Recurrentes de los Países Comunitarios (COREPER)?, «un miembro de la Comisión con un estatuto *ad hoc*?»; de complicaciones de nuestra estructura institucional y de posibles conflictos de competencias con lo actuado por la Comisión en el marco de sus atribuciones comunitarias.

Por ello, la mejor solución sería la de pensar en una estructura común reuniendo a la Presidencia y a la Comisión, en la que se pudiera incluir también a una tercera personalidad, de nivel más administrativo, con un mandato *ad hoc* de participación en esta especie de *troika* de nuevo cuño y que por las características que tiene que reunir esta tercera personalidad todo hace pensar que la misma deba ser el secretario general del Consejo de Ministros. Esta nueva *troika* podría así presentar las ventajas y no los inconvenientes de la idea subyacente en torno al «señor o señora PESC» y no sería incompatible con la consolidación de la práctica de nombrar emisarios especiales para funciones concretas.

Por último, es esencial dar una respuesta clara al mandato de esta CIG de construir una identidad europea de seguridad y de defensa. Aunque el eje central de la defensa europea seguirá siendo la OTAN; la UEO debe desempeñar también en este contexto un importante papel.

En este sentido, la idea de integrar una parte de las funciones de la UEO en la Unión, en particular, introduciendo en el Tratado su competencia en materia de misiones de mantenimiento y de restablecimiento de la paz, las denominadas «misiones *Petersberg*», reúne en estos momentos todos los visos de poder concretarse en la práctica.

Es evidente que esta integración permite un anclaje de los Estados neutros de la Unión, compatible con su estatuto jurídico y político, en la construcción de esta identidad europea de defensa y no es de extrañar por ello que hayan sido ellos mismos los impulsores de esta idea en el curso de las negociaciones (22). Ahora bien, siendo cierto que esta integración de las «tareas de *Petersberg*» permitirá que la Unión adopte la decisión política y encargue su ejecución a los órganos (más o menos integrados) de la UEO, conviene no olvidar que todo ello pasa por una mejor definición de las relaciones entre la UEO y la OTAN y por el desarrollo de la doctrina definida

(22) En concreto, la primera modelización de la inclusión de las «tareas de *Petersberg*» en el marco de la PESC fue hecha por un memorando conjunto sueco y finlandés presentado a la CIG en mayo de este año.

en el Consejo Atlántico de Berlín de junio de este año sobre unos objetivos comunes y una línea de mando integrada, con la posibilidad de disponer de fuerzas separadas.

La pregunta que cabe hacerse es, puesto que la utilización de la infraestructura de la OTAN necesitará el acuerdo de Estados Unidos, si se asistirá a una repetición de situaciones de bloqueo debidas a divergencias de puntos de vista, como las que han existido en el pasado en Bosnia. Claro, que también es posible esperar que las eventuales divergencias serán menos acusadas, puesto que Estados Unidos no se verá obligado a participar directamente.

Es evidente, en cambio, que en las funciones de la UEO que podríamos llamar de «defensa territorial» (artículo 5 de su Tratado), la única posibilidad de su integración en la arquitectura de la Unión es garantizando una estructura *ad hoc* para-Unión, respetuosa de las especificidades y de la capacidad de compromiso con esta identidad de defensa de cada uno de los Estados de la Unión.

En este terreno es donde la emergencia de una Identidad Europea en materia de Seguridad y de Defensa (ISDE), hace aparecer con más evidencia su complementariedad con la OTAN, no sólo en términos de alianzas defensivas fraternas, sino, sobre todo, en cuanto que la consolidación y el arranque de esta ISDE es muy dependiente de la propia evolución futura de la OTAN, y principalmente de como se va a resolver el tema de su ampliación y de sus relaciones con Rusia.

En esta línea, el principal progreso que se podría efectuar en común, es el de crear una Agencia Europea de Armamento en la que pudieran participar todos los Estados miembros de la Unión, aún cuando permaneciera inserta en la estructura de la futura UEO, conexas pero no fusionada, con la UE (23).

Como tercer y último eje de la negociación, se encuentra la necesidad de efectuar una reforma en profundidad de la arquitectura institucional de la Unión

Si todas las discusiones temáticas hasta ahora examinadas podrían incluirse en lo que en la segunda parte de esta ponencia se denominaba

(23) En este sentido, hay que señalar que la UEO, en su reciente reunión Ministerial de Ostende del 19 de noviembre, ha decidido impulsar la creación en su seno de una Organización de Armamentos de la Europa Occidental, en tanto embrión de dicha futura Agencia Europea de Armamentos.

«terminar el trabajo empezado en Maastricht», la reforma de nuestra arquitectura institucional es sin lugar a duda el aspecto clave de estas negociaciones en lo que se refiere al segundo gran objetivo declarado de esta CIG: «el de hacer posible la ampliación».

Y sin embargo, y tal vez por ello, en este terreno es donde establecer un balance de las negociaciones es más difícil, puesto que las discusiones se han limitado a enumerar los grandes problemas desde un punto de vista unilateral, sin que una verdadera discusión sobre los posibles denominadores comunes haya realmente comenzado. Tal vez, el principal común denominador existente en la materia es el acuerdo unánime por no trastocar el actual equilibrio institucional y por no complicarlo, pues ello afectaría no sólo a su eficaz funcionamiento, sino también a su aceptación por la opinión pública.

Este objetivo común de mantener el actual equilibrio institucional basado en el triángulo Comisión-Consejo de Ministros-Parlamento Europeo, aparece claramente en, por un lado, el acuerdo prácticamente unánime por no incluir formalmente en nuestro entramado institucional ni a una nueva institución en la que estarían representados los Parlamentos Nacionales, ni a convertir, a pesar de la importancia que al mismo se le otorga e independientemente de una ampliación de sus competencias, al Comité de las Regiones en una Institución. Por otro lado, se demuestra en la mayoría existente en favor de mantener inalteradas en lo esencial las competencias de las dos Instituciones que más explícitamente representan el interés general de la Unión: la Comisión y el Tribunal de Justicia.

En lo que se refiere a la posible inclusión de los Parlamentos nacionales y del Comité de las Regiones en nuestra estructura en tanto que instituciones, ello no haría sino complicar la eficacia de nuestro funcionamiento sin representar un real valor añadido en cuanto a la legitimidad democrática de nuestras instituciones; la cual pasa, ante todo, por un mejor reparto de competencias decisorias entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, quienes encarnan más directamente la doble legitimidad de la Unión, la de los Estados y la de los ciudadanos.

Naturalmente, ello no impide un refuerzo de la capacidad de influir de ambas instancias en la formación de la voluntad de los Gobiernos (los Parlamentos nacionales, vía un refuerzo de los mecanismos de funcionamiento y de la capacidad de coordinar posturas parlamentarias nacionales de la Comité de Órganos (parlamentarios) Especializados en los Asuntos Comunitarios (COSAC) la cual fue institucionalizada por la Declaración

número 13 anexa al TUE) y en la sensibilidad de las instituciones de la Unión a la hora de tener en cuenta los intereses de los ciudadanos representados al nivel local y regional por el Comité de las Regiones (vía la ampliación de sus competencias consultivas).

Con respecto al mantenimiento del papel institucional actual de la Comisión y del Tribunal de Justicia, conviene señalar:

- En cuanto a la Comisión, la existencia de una amplia mayoría en favor de mantener, en el marco comunitario, el monopolio de iniciativa de la misma; no sólo en cuanto a la presentación de una propuesta, sino también en cuanto a la obligación que tiene el Consejo de Ministros de modificar la propuesta de la Comisión (si ella no está de acuerdo) únicamente por unanimidad y a la potestad que tiene la Comisión de poder retirar de la mesa una propuesta en cualquier momento de la discusión. Este monopolio de iniciativa es el que mejor se ajusta, hoy por hoy, a un sistema institucional como el nuestro, en el que no existe una separación clara de poderes en el sentido constitucional del término.
- En lo que se refiere al Tribunal de Justicia, existe asimismo una práctica unanimidad en favor de mantener sus competencias actuales, sin que los intentos aislados de establecer una limitación en el carácter retroactivo de sus sentencias o en cuanto a las implicaciones financieras de las mismas, hayan sido retenidos (24).

Entrando en «las reformas institucionales necesarias para posibilitar la ampliación,» el problema clave que habrá que resolver en esta materia, como ya se ha dicho, es el de la adaptación de la estructura institucional de la Unión a las futuras ampliaciones, puesto que la dificultad de trabajar juntos aumentará con el número de participantes. Este desfase justifica por sí solo un ajuste sustancial de las mismas.

Así, empezando por el Consejo de Ministros, parece necesario revisar el modo en el que el mismo adopta sus decisiones; lo que implica una discusión sobre si el actual sistema de ponderación de votos debe ser revisado. Conviene recordar que el sistema actual obedece a un pacto fundacional no escrito, en el que mutuamente se transigió en el abandono del principio clásico en todas las Organizaciones Internacionales de un Estado un voto,

(24) Especialmente porque la propia jurisprudencia del Tribunal consagra ya estos dos efectos. Véanse sus sentencias Barber (asunto 262/88, Rec. 1990 I, p. 1.889 y ss.), *Factortame* (asunto 213/89, Rec. 1990 I, p. 2433) y *Brasserie du pêcheur* (asunto 46/93).

a cambio de una cierta hiperrepresentación en la ponderación de los Estados menos poblados (25).

Este sistema ha funcionado bien hasta ahora, pero es cierto que, a medida que la Unión se amplía, este desequilibrio puede acentuarse en detrimento de los Estados con más peso demográfico. Sin embargo, frente a una tendencia de los Estados más poblados en favor de una reponderación importante, lo que implica una disputa «teológica» entre grandes y pequeños, perjudicial para todos, la Comisión, en su dictamen de febrero de 1996, ha propuesto la introducción de un sistema nuevo de doble mayoría simple, de Estados y de población. Este sistema no sería de una complicación extrema, cara al actual, y permitiría, en segundo lugar, tomar más en consideración la componente demográfica. En cualquier caso, este sistema sería mucho más lógico, comprensible y transparente, que otro que pretendiera, como parecen insinuar alguno de los grandes Estados, mantener, en la Unión ampliada, la posición relativa actual de los grandes Estados.

En cuanto a la Comisión, su composición también se verá afectada por la futura ampliación. Teniendo en cuenta la oposición radical entre los defensores del mantenimiento de un comisario por Estado en aras de la legitimidad de la institución y los que predicán en favor de un futuro colegio reducido, en aras de su eficacia; la mejor idea consiste probablemente en reforzar la figura de su presidente, quien debería ser designado por el Consejo Europeo e investido por el Parlamento, de manera individualizada, jugando a continuación un papel determinante en la elección de los comisarios.

Sólo invirtiendo así los términos del problema podremos encontrar una solución al tema, que corre el riesgo de envenenar las discusiones, del número de comisarios más adecuado en una Europa ampliada. En cualquier caso la solución que nos parece más realista será la de fijar un solo comisario por cada Estado, sin excluir a medio plazo una composición más reducida, o en la que se jugara con las nociones de varios vicepresidentes encargados de coordinar las grandes áreas de acción de la Unión, o con la idea de nombrar comisarios sin cartera encargados de misiones horizontales (por ejemplo, representantes permanentes de la Comisión para las grandes operaciones de mantenimiento o de restablecimiento de la paz).

(25) La ponderación de votos actual es, según el artículo 148 del TUE, la siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 10 votos cada uno; España 8; Bélgica, Grecia, Holanda y Portugal: 5 cada uno; Austria y Suecia: 4 cada uno; Dinamarca, Irlanda y Finlandia: 3 cada uno; y Luxemburgo: 2. En total, 87 votos, necesitándose 62 para alcanzar la mayoría cualificada. El umbral exigido se sitúa en torno al 71% del total de los votos, porcentaje que se ha respetado desde el año 1957 hasta hoy, adaptándolo mecánicamente a las sucesivas ampliaciones.

En lo que se refiere al Parlamento Europeo, parece existir un amplio consenso en fijar el número de parlamentarios tras la ampliación en torno a unos 700, con independencia del número de Estados adherentes a la Unión. El único problema a resolver aún es el de la traducción cifrada de lo que significará para cada Estado esta reducción. Sacrificios de todos los Estados serán sin duda necesarios; pero es factible encontrar un sistema en el que las diferencias demográficas aparezcan reflejadas en el número total de escaños atribuidos a cada Estado.

En conexión con este tema, se encuentra la cuestión, hasta hoy no resuelta, del sistema electoral uniforme, cada Estado siendo libre de mantener un sistema proporcional o mayoritario en función de sus tradiciones constitucionales. Ello provoca ciertas distorsiones, fundamentalmente debidas al resultado de las elecciones en el Reino Unido, resultado que normalmente trae aparejado un cambio en la relación de fuerzas políticas en presencia en el Parlamento Europeo, desproporcionado en relación al apoyo popular de los grandes partidos políticos británicos (piénsese que, sobre 626 diputados, aproximadamente entre 50 y 60 eurodiputados británicos se incorporan al grupo socialista o al popular después de cada elección, sin que la diferencia en el voto popular entre ellos sea tan radical).

Recientemente, Alemania ha presentado propuestas muy interesantes en esta materia, consistentes en atribuir en aquéllos países con sistema mayoritario dos tercios de sus escaños en circunscripciones uninominales, atribuyéndose el un tercio restante por criterios proporcionales tendentes a equilibrar las representación política de los partidos británico en el Parlamento Europeo, de manera lo más ajustada posible al apoyo electoral de cada uno de los partidos concurrentes en las elecciones.

Otro problema clave que se plantea con respecto a la necesidad de modificar nuestra estructura institucional, es el del mantenimiento o no de la unanimidad como forma de adoptar decisiones en el Consejo de Ministros en la Unión del futuro. Sin necesidad de hacer un desarrollo muy sofisticado, a nadie se le escapa que, en una Unión ampliada a 27 Estados, la dificultad de llegar a un acuerdo si se mantiene la unanimidad, aumenta exponencialmente hasta límites que auguran una parálisis futura de la capacidad de la Unión para poder tomar decisiones de manera eficaz (26).

(26) En concreto, aún reconociendo que la realidad política no sigue al pie de la letra las reglas matemáticas, la fórmula exponencial para calcular numéricamente en cuanto aumenta la dificultad para alcanzar la unanimidad en una Unión de 27 Estados, con respecto a la actual de 15, es vertiginosa; piénsese que la operación $227/215$ nos indica que la dificultad con respecto a la situación actual se multiplica por 4.096 veces.

Por ello, en una Unión ampliada que quiere ser más legítima y eficaz que el sistema mayoritario es el único aceptable. Ello no significa que la mayoría cualificada, tal y como es concebida hoy en día, no admita excepciones, en particular en materia militar, donde será aceptable una excepción en favor de la unanimidad. Asimismo, en otras materias de especial importancia, lo esencial será encontrar sistemas que, respetando el interés vital de los Estados, impidan la parálisis de nuestra maquinaria (mayorías hipercualificadas, unanimidad menos uno, abstención constructiva, etc.) (27).

En fin, la descripción rápida de los desafíos institucionales aquí descritos, nos lleva a un tema que aparece a los ojos de la gran mayoría de los Estados como esencial. Me estoy refiriendo a la mejor manera de articular una flexibilidad que permita a la Unión progresar sin verse obstaculizada por el ritmo de sus miembros más lentos (28).

Ahora bien, esta idea cuya práctica es conocida en nuestra historia (cláusula Benelux del artículo 223, periodo de transición en los procesos de adhesión, cláusulas de *opting out* en la UEM y en el protocolo social) y que en sí misma es benéfica para una integración europea democrática a la que los Estados se adhieren voluntaria y libremente; al mismo tiempo exige que se prevean mecanismos y criterios necesarios para garantizar que los estándares de integración comunitaria no se deterioren y que los Estados con dificultades puedan disponer de un periodo de transición debe reunir varios requisitos.

Así, para garantizar la unidad de la Unión, esta flexibilidad debería basarse en los principios de la compatibilidad con los objetivos de la Unión, el respeto del marco institucional de la misma, la apertura permanente a otros Estados y la preservación del mercado único y de sus políticas de acompañamiento.

Además la flexibilidad debe ser concebida como un último recurso y en áreas estrictamente delimitadas. Es por ello que la posible inclusión en el Tratado de una cláusula general de flexibilidad corre el riesgo de provocar *in fine* una Europa a la carta, porque, suponiendo que se aceptara una

(27) Mayorías especiales existen ya en los Tratados, por ejemplo, el Tratado CECA prevé que, en ciertos casos, es necesario para alcanzar un acuerdo «...la mayoría absoluta de los representantes de los Estados, incluidos los votos de los representantes de dos Estados que aseguren cada uno de ellos, al menos, una décima parte del valor total de las producciones de carbón y de acero de la Comunidad» (artículo 28, apartado tercero Tratado CECA). Igualmente, el artículo 148.2 Tratado CECA, exige reunir 62 votos que representen la votación favorable de 10 Estados como mínimo, cuando un acto del Consejo se adopte sin propuesta previa de la Comisión.

(28) Sobre los diferentes conceptos de flexibilidad o de cooperación reforzada y de sus implicaciones: Europa a la carta, geometría variable, núcleos concéntricos, Europa a diferentes velocidades, véase EHLERMANN, C. D. «Increased differentiation or stronger uniformity». T. M. C. Asser Institute, The Hague, 1995.

cláusula general que fuera de aplicación automática al acervo del mercado interior en caso de bloqueo prolongado de uno o varios Estados, ¿sería gestionable una Comunidad en la que se superpusieran varias velocidades en las diferentes políticas comunes? ¿Cómo, en tal caso, podrían las instituciones cumplir con su papel si existe incertidumbre sobre cuales y en que tipo de formación deben actuar? (29).

En el fondo, la configuración final de un mecanismo de flexibilidad en la Unión dependerá del campo de aplicación que se le siga reservando a la unanimidad; puesto que allí donde se aplica ya la mayoría cualificada la flexibilidad es impensable, todos los Estados, independientemente del sentido de su voto aparecen vinculados por la decisión final. En cambio, si la unanimidad se restringe a áreas especialmente sensibles, ahí si que será aceptable un mecanismo de flexibilidad que permita avanzar a los Estados, con ciertas condiciones, que así lo deseen.

Reflexión final

A la luz de los comentarios precedentes, creo, sin infringir ningún secreto negociador, que se puede deducir que existe aún una cierta morosidad negociadora, fruto sin duda del carácter decisivo de esta CIG y de lo que en ella nos jugamos todos, Estados e instituciones, pero, ante todo y quisiera recalcarlo, los europeos, pues estamos probablemente intentando definir y hacer funcionar un espacio público supranacional que no reemplaza a los Estados, sino que coexiste con ellos, disponiendo de una esfera propia de actividad y de competencias y que, para ello, debe respetar las mismas reglas de constituir un espacio democrático y de derecho que nuestros Estados-Nación.

Concluiré simplemente recordando, por todo ello, que no podemos permitirnos un resultado final de la Conferencia que ponga en peligro la capacidad de la Unión de dar cumplidas respuestas a las cuestiones para las cuales existe ya un compromiso programado de aquí al siglo XXI (30).

(29) En el fondo, ésta es la gran cuestión a la que el reciente memorando franco-alemán de octubre debe aún responder.

(30) Fundamentalmente:

- El comienzo de las negociaciones de ampliación, a principios de 1998.
- La UEM, en la cual la decisión sobre los Estados que pasarán a la tercera fase se adoptará en la primavera de 1998.
- La sucesión de la UEO, a partir del 1 de enero de 1999.
- Las negociaciones del nuevo paquete financiero, incluyendo las perspectivas financieras para el periodo 2000-2005, que deben efectuarse a lo largo de 1999.

La cita de la Conferencia es una de las últimas ocasiones para los Estados miembros de reflexionar a 15 sobre el funcionamiento de la Unión en un marco ampliado. Ello es lo que exige una reforma ambiciosa de los Tratados, acorde con los principios básicos de la construcción europea.

En resumidas cuentas, y como ya se ha insistido a lo largo de este trabajo, lo que necesitamos es un pacto constituyente con los ciudadanos en el que se concrete y se especifique la doble legitimidad de la Unión: la de los Estados y la de los ciudadanos. Sólo así se podrá cerrar esta CIG con la tranquilidad y la confianza de haber dado un paso en la buena dirección para responder a los retos de la Europa del siglo XXI, lo cual es muy distinto de soñar con una CIG que resolviera la cuadratura del círculo de todos los problemas en curso de definición.

Si no se hace eso, y no se responde a los verdaderos desafíos, se corre el riesgo de empezar una marcha atrás en el propio proceso de integración europea, incapaz de superar sus diferencias, de resolver sus contradicciones y, por ende, de conseguir la adhesión de sus ciudadanos.

Documentación de base sobre la CIG

Dictamen de la Comisión «Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación», febrero 1996.

Dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, marzo 1996.

Informe del Consejo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, marzo 1995.

Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión: «Conferencia Intergubernamental 1996», abril 1995.

Informe del Grupo de Reflexión: «Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG 96)», diciembre 1995.

Informe de la etapa de la Presidencia italiana «Estado de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental», junio 1996.

Informe de la etapa de la Presidencia irlandesa «Presente y futuro de la Unión Europea. Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y prepararla para el futuro. Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados», diciembre 1996.

Informe del Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996, mayo 1995.

Informe del Tribunal de Justicia sobre ciertos aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, mayo 1995.

Informe del Tribunal de Cuentas al Grupo de Reflexión sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, mayo 1995.

CUARTA SESIÓN

**EL MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD
COMÚN EUROPEA**



EL MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

(INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, ECONOMÍA Y SEGURIDAD EN EUROPA)

Por JOSÉ MOLERO ZAYAS

Introducción

La innovación y el cambio tecnológico en las sociedades modernas alcanza una importancia creciente a medida que se conoce mejor su papel en la dinámica de las economías nacionales y en la creación de capacidades competitivas en las empresas. Parece, por tanto, que en un análisis actualizado de las posibilidades de Europa en la política internacional no debe faltar una referencia a este elemento tan fundamental y cuyo dominio y manejo está muy alejado al que, aún de manera imperfecta, se ha conseguido en otras esferas de la política económica.

El carácter fundamental de la innovación ha sido claramente puesto de manifiesto por la Comisión Europea cuando señala que:

«La innovación es indispensable por permitir no sólo satisfacer mejor las necesidades individuales y colectivas (sanidad, ocio, condiciones laborales, transporte, etc.) sino también por constituir el núcleo del espíritu empresarial. En efecto, todas las empresas nacen como resultado de una actuación en parte innovadora y deben, además innovar sin descanso si no quieren quedarse desfasadas. Lo mismo ocurre con los países, que han de traducir rápidamente las nuevas ideas en resultados técnicos y comerciales para poder conservar su creci-

miento, competitividad y empleo». (Comisión Europea, *Libro Verde de la innovación*, p. 5).

Dos referencias previas parecen necesarias antes de adentrarse en la exposición de la situación española. Por una parte, precisar el enfoque que se adopta en el estudio de la innovación tecnológica y, por otra, situar los límites de estas líneas en cuanto a la discusión de los problemas de política y seguridad, sobre los que este autor no es un especialista.

En relación con el enfoque, el punto de partida es reflejar que la tecnología y la innovación tecnológica han sido consideradas usualmente como elementos exógenos a la actividad económica sobre la que, eso sí, producían efectos en sus posibilidades productivas o en la capacidad de ahorrar alguno de los factores del crecimiento, sea el capital o, más frecuentemente, el trabajo. Este carácter exógeno se complementa con una visión lineal del proceso innovador que partiría de los avances en la ciencia e investigación básica para descender hasta facetas más concretas de la investigación aplicada y los desarrollos tecnológicos propiamente dichos.

No es esta la perspectiva analítica nuestra, sino que partimos de considerar la tecnología como un aspecto del conocimiento fuertemente vinculado a las personas y empresas y, por lo mismo, indisolublemente unido a la estructura productiva. En otras palabras, lo que viene en llamarse el «Sistema Nacional de Innovación» tiene como centro neurálgico a las empresas productoras de bienes y servicios, sea cual sea la forma jurídica en que dichas empresas se organicen.

Concretando algo más las ideas, es preciso subrayar que la tecnología no puede confundirse con «información»; se trata de un aspecto del conocimiento caracterizado por tres rasgos fundamentales:

- Es «tácito», porque reside en las personas y en las organizaciones. Se obtiene a través de la experiencia, prueba y error y en el entrenamiento del trabajo. Consecuentemente, no se puede escribir sino parcialmente en textos o manuales de procedimiento.
- Es «específico» para determinados productos o procesos. El conocimiento tecnológico no puede trasvasarse fácilmente de unas aplicaciones a otras.
- Es «acumulativo», lo que significa que aquello que las empresas intentan hacer en el futuro desde un punto de vista tecnológico está fuertemente condicionado por lo que han sido capaces de hacer en el pasado.

De esta manera, estamos ante un conocimiento cuya adquisición y mejora es «costosa» e «incierto» y necesita de importantes inversiones deliberadamente planificadas por las empresas.

Complementariamente debe tenerse en cuenta que las fuentes del aprendizaje tecnológico son muy variadas, abarcando desde los proyectos explícitos de Investigación y Desarrollo (I+D) hasta las fórmulas de «aprender haciendo o usando», pasando por los trabajos de ingeniería de planta, el diseño, la colaboración externa, etc. Se trata de que la innovación está gobernada por la «diversidad» y la «variedad», lo que se resiste a formas simples de medición y a actuaciones simplistas de política tecnológica.

Los límites de este ensayo vienen marcados por la siguiente línea argumental. La intención es clarificar los aspectos más relevantes de la situación tecnológica del aparato productivo europeo como un elemento importante a tener en cuenta en las discusiones más amplias de cualquier análisis de la autonomía de la política europea. Todo ello teniendo como marco de referencia la economía crecientemente internacionalizada en la que nos situamos y en la que los planteamientos autosuficientes de otras épocas no tienen cabida y deben ser sustituidos por esquemas donde dominen elementos de integración y cooperación supranacional.

¿De qué manera incide la capacidad tecnológica de las economías sobre la posibilidad de establecer márgenes de autonomía en la política? A modo introductorio pueden establecerse tres niveles distintos, a saber:

- Un primer «impacto directo», que consiste en la relación existente entre la tecnología y la posibilidad de desarrollar sistemas de armas modernos; la disponibilidad o no de tecnología es un factor primordial para el establecimiento de industrias de defensa competitivas en precios y prestaciones.
- Un segundo «impacto indirecto», que proviene de la influencia del desarrollo tecnológico sobre la eficiencia económica y la competitividad. Cuanto mayores sean estas últimas, más posibilidades tendremos de que las economías respectivas puedan realizar esfuerzos económicos para la modernización de sus sistemas de seguridad. Adicionalmente, economías mejor estructuradas y más aptas para la dinámica innovadora serán más capaces de ofrecer a sus ciudadanos marcos de convivencia con menos desequilibrios (verbigracia el desempleo) y se traducirá en sociedades menos inestables y más resistentes a las amenazas de cualquier tipo.

- Por último, las «tecnologías de doble uso» tienen una incidencia muy específica porque relacionan los avances tecnológicos e industriales del campo militar y civil. En efecto, cada vez es más difícil encontrar tecnologías que sólo puedan aplicarse en uno de los dos ámbitos, por lo que el desarrollo conjunto puede reportar beneficios mutuos, como demuestra particularmente el caso de la industria norteamericana.

Basándonos en las consideraciones anteriores, en esta ponencia haremos un análisis de la situación tecnológica de las industrias europeas para ofrecer al debate general un punto de vista que consideramos imprescindible para una creciente implicación del conjunto de la sociedad en los problemas de seguridad de España dentro de la Unión Europea (UE).

Visión de conjunto

En este apartado se trata de situar la evolución de la economía y el cambio tecnológico en los países comunitarios en relación con sus principales competidores, Estados Unidos y Japón:

- «Evolución económica general». No existen diferencias significativas entre los tres bloques de la triaba. Sin embargo, cuando se consideran por separado los componentes internos aparecen dos diferencias importantes. El coste en términos reales del capital ha sido positivo en los países europeos y negativo en Japón y Estados Unidos (Comunidad Europea, 1994. El coste del factor trabajo se ha encarecido considerablemente en Europa en los últimos años. (Comunidad Europea, 1994, figuras 1 a 8, pp. 157 a 166 y cuadro 1, p. 167).
- «Crecimiento y estancamiento de los gastos en I+D». A comienzos de los años noventa se ha detenido el crecimiento del esfuerzo en I+D. Europa como conjunto se sitúa por detrás de sus principales competidores. Lo mismo ocurre si se tienen en cuenta los gastos privados en I+D. Esto es reflejo de la evolución de Alemania y otros países como Holanda o España, pero no se cumple en casos como los de Francia o, particularmente, Italia.

Resultados de ciencia y tecnología

Principalmente nos ocuparemos en este apartado de los indicadores que se refieren a la evolución desde el punto de vista de los resultados obtenidos por el sistema de ciencia y tecnología. Se incluyen datos de resulta-

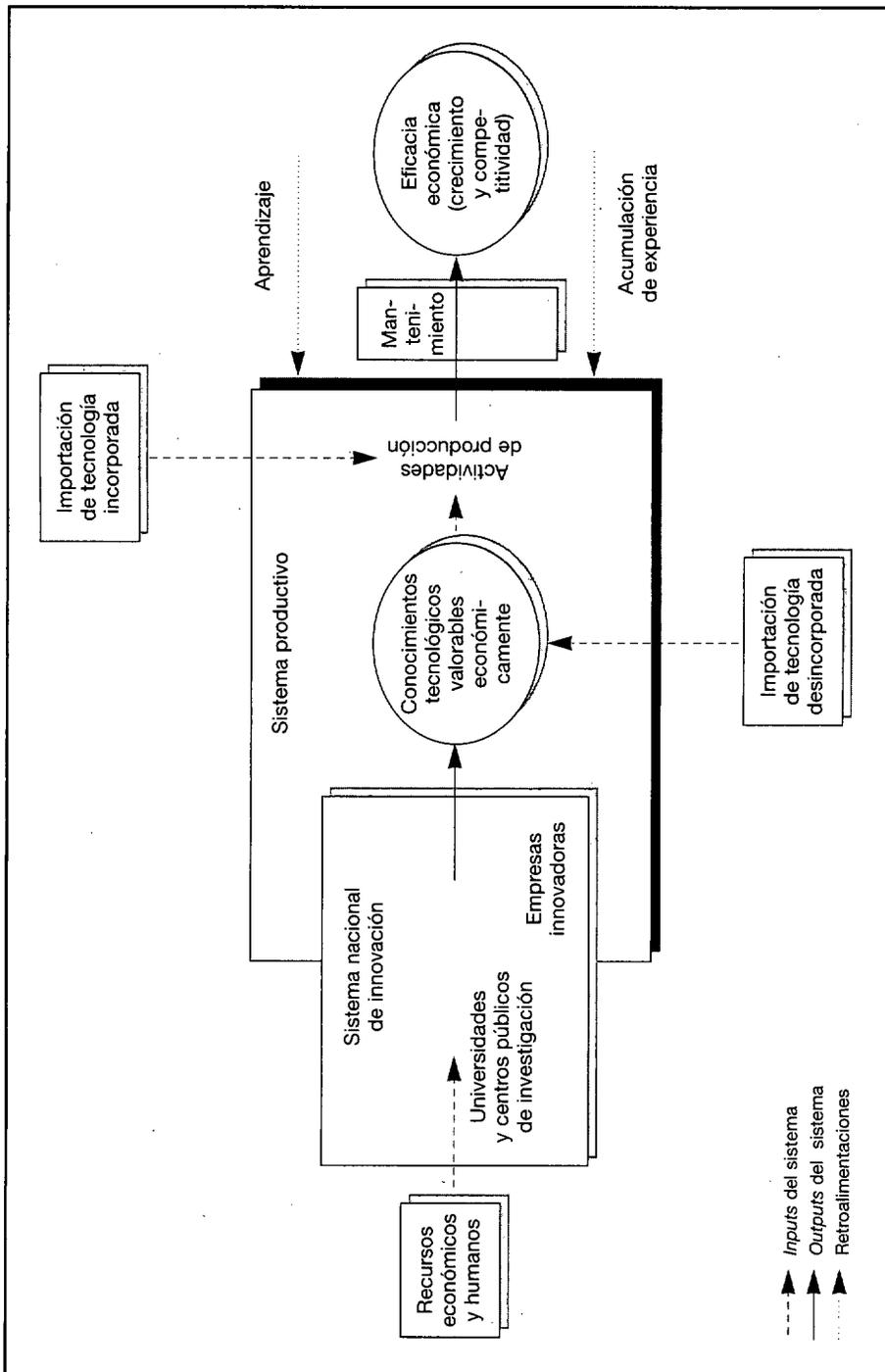


Figura 1.— Relaciones entre tecnología y sistema económico.

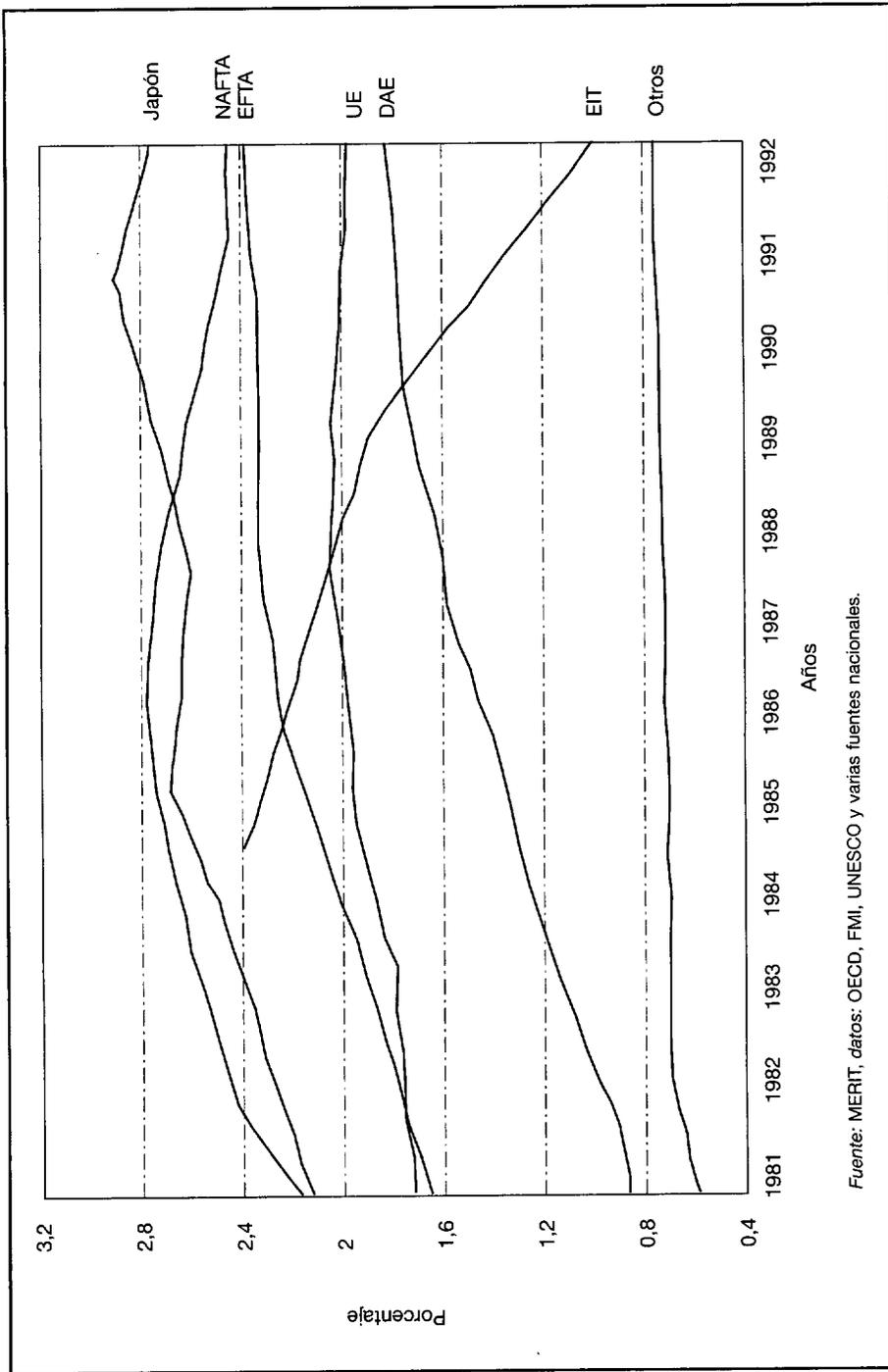
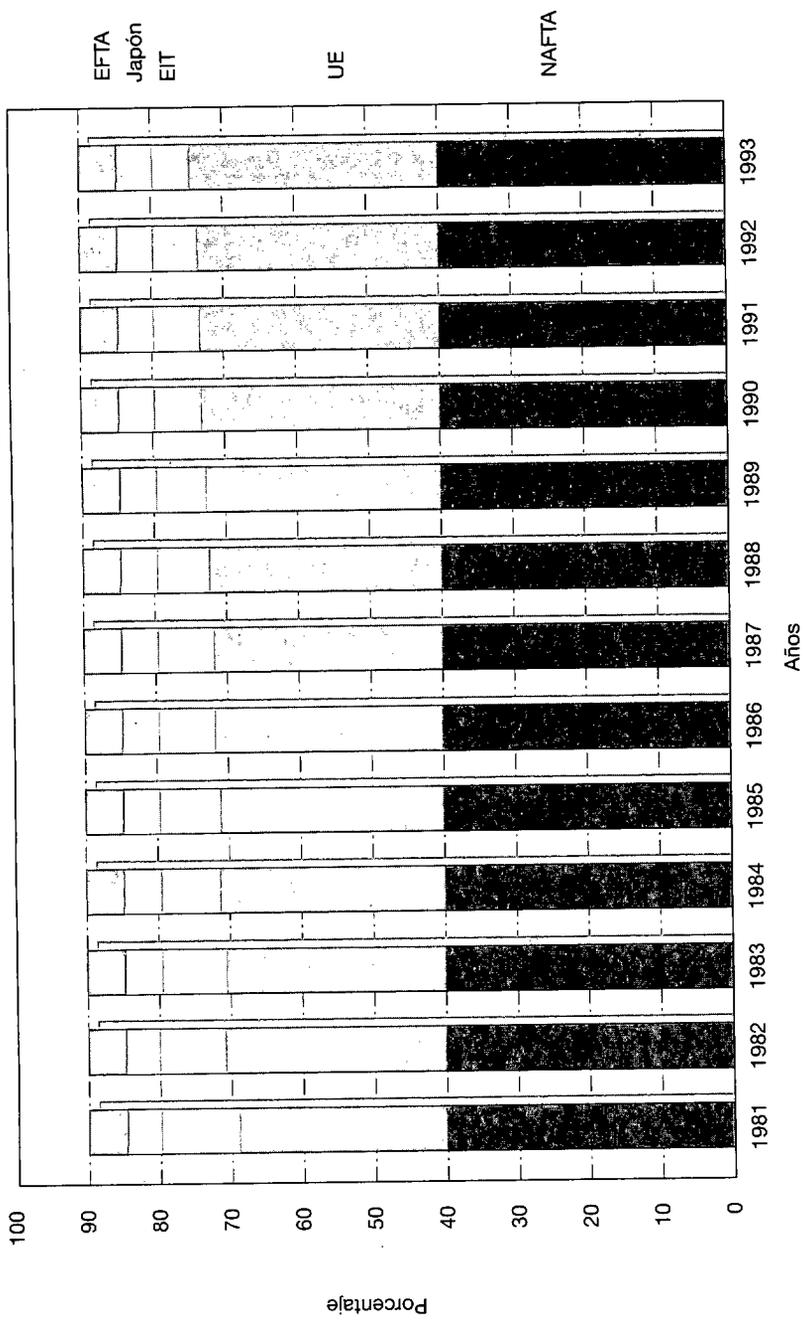


Figura 2.— Tendencias de la utilización en la I+D.



Fuente: OST, datos: ISI.

Figura 3.— Participación en publicaciones mundiales por grupo de países, años 1981 a 1993.

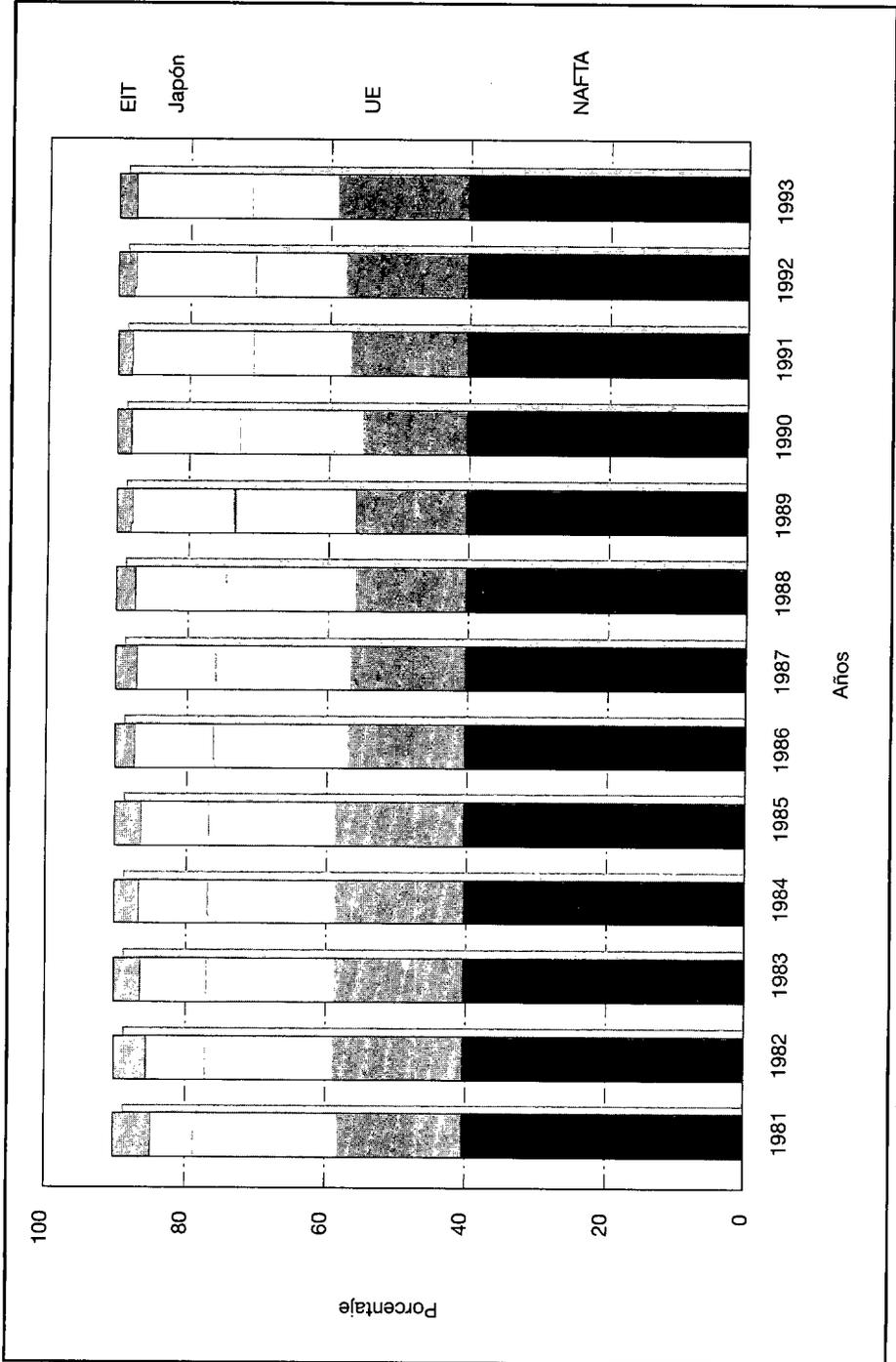


Figura 4.— Participación de patentes estadounidenses por grupos de países, años 1981 a 1993.

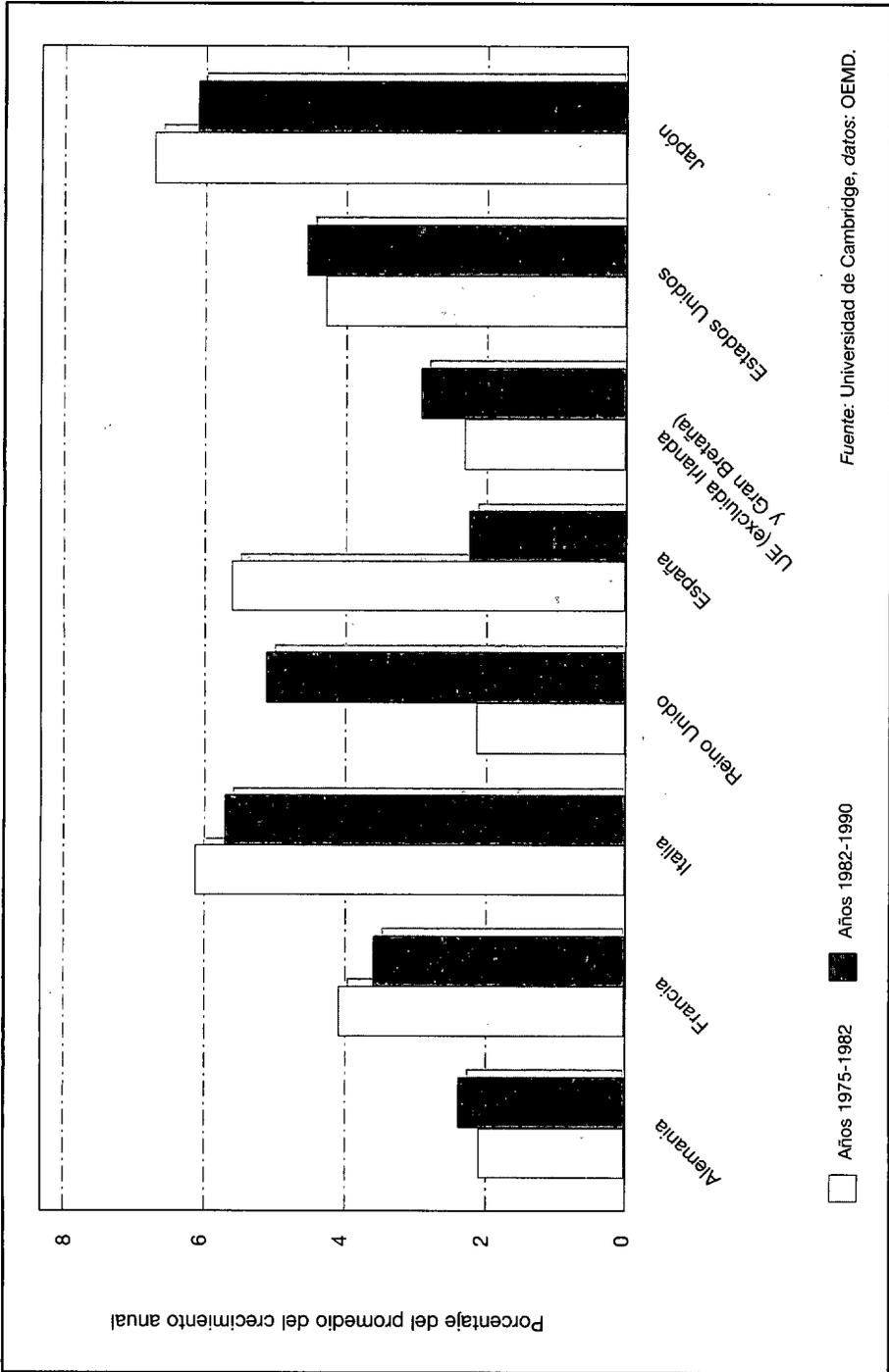


Figura 5.— Crecimiento productivo en fabricaciones industriales.

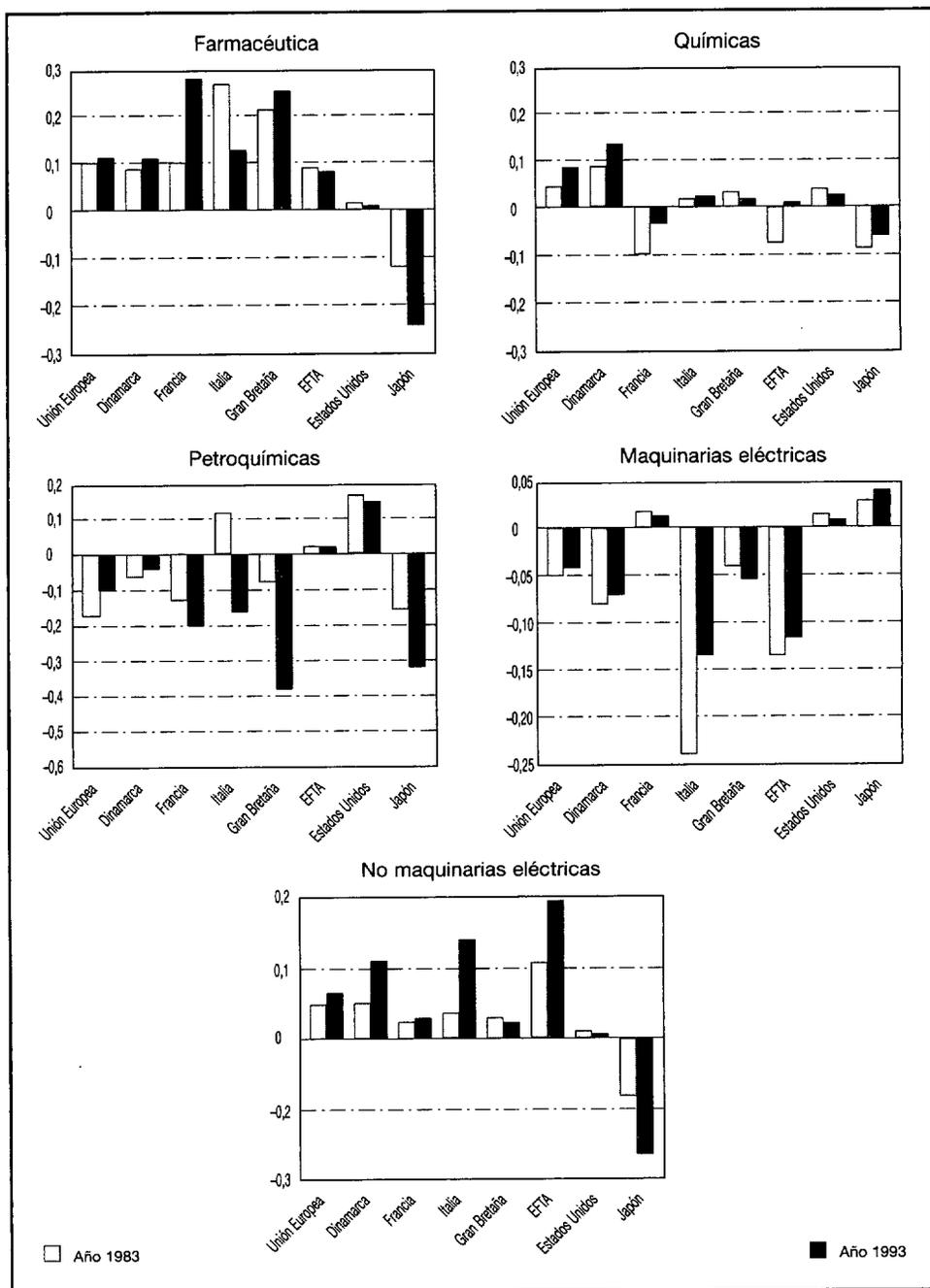


Figura 6.— Índice de especializaciones relativas en patentes estadounidenses.

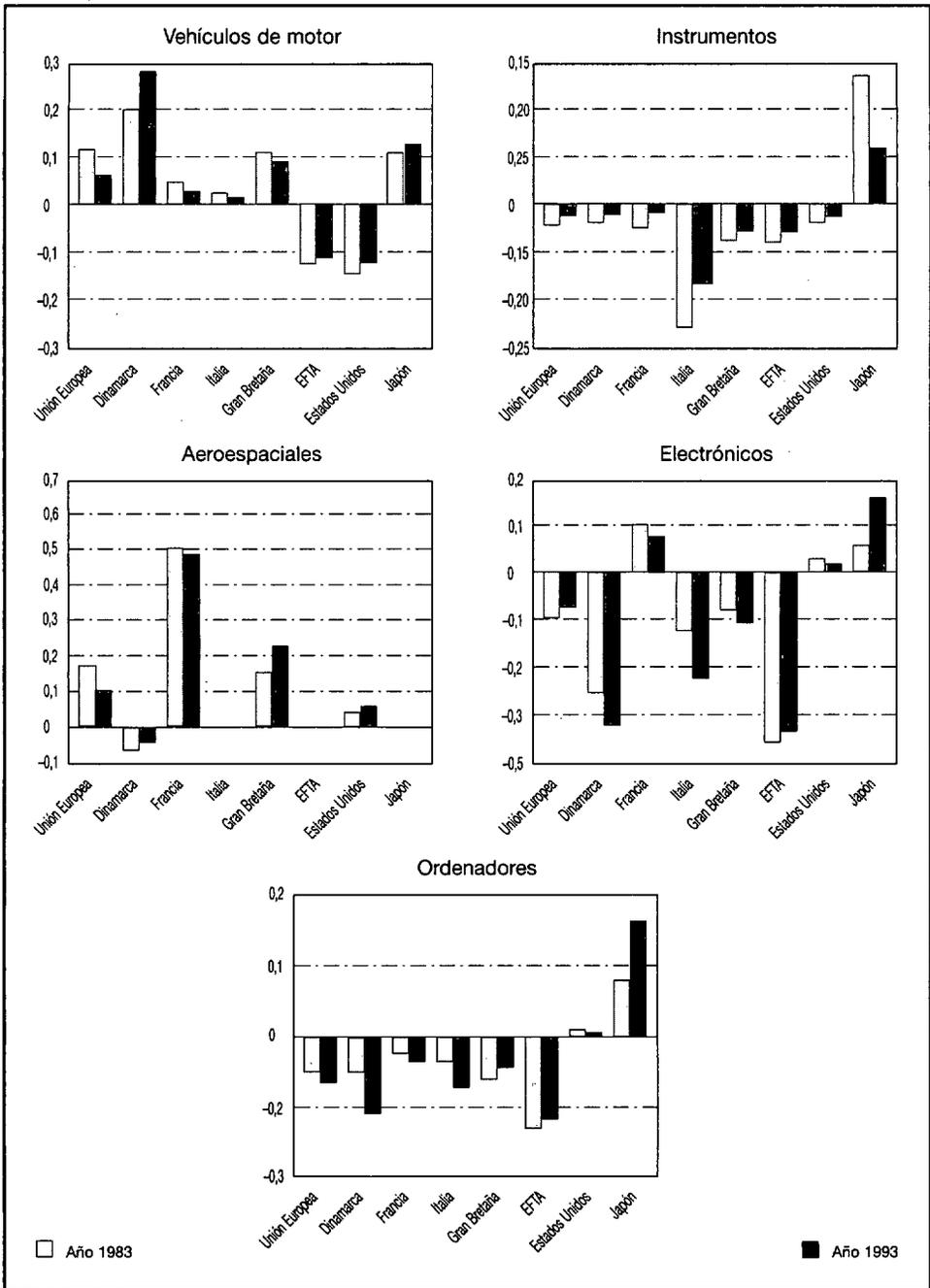


Figura 6.— (Continuación).

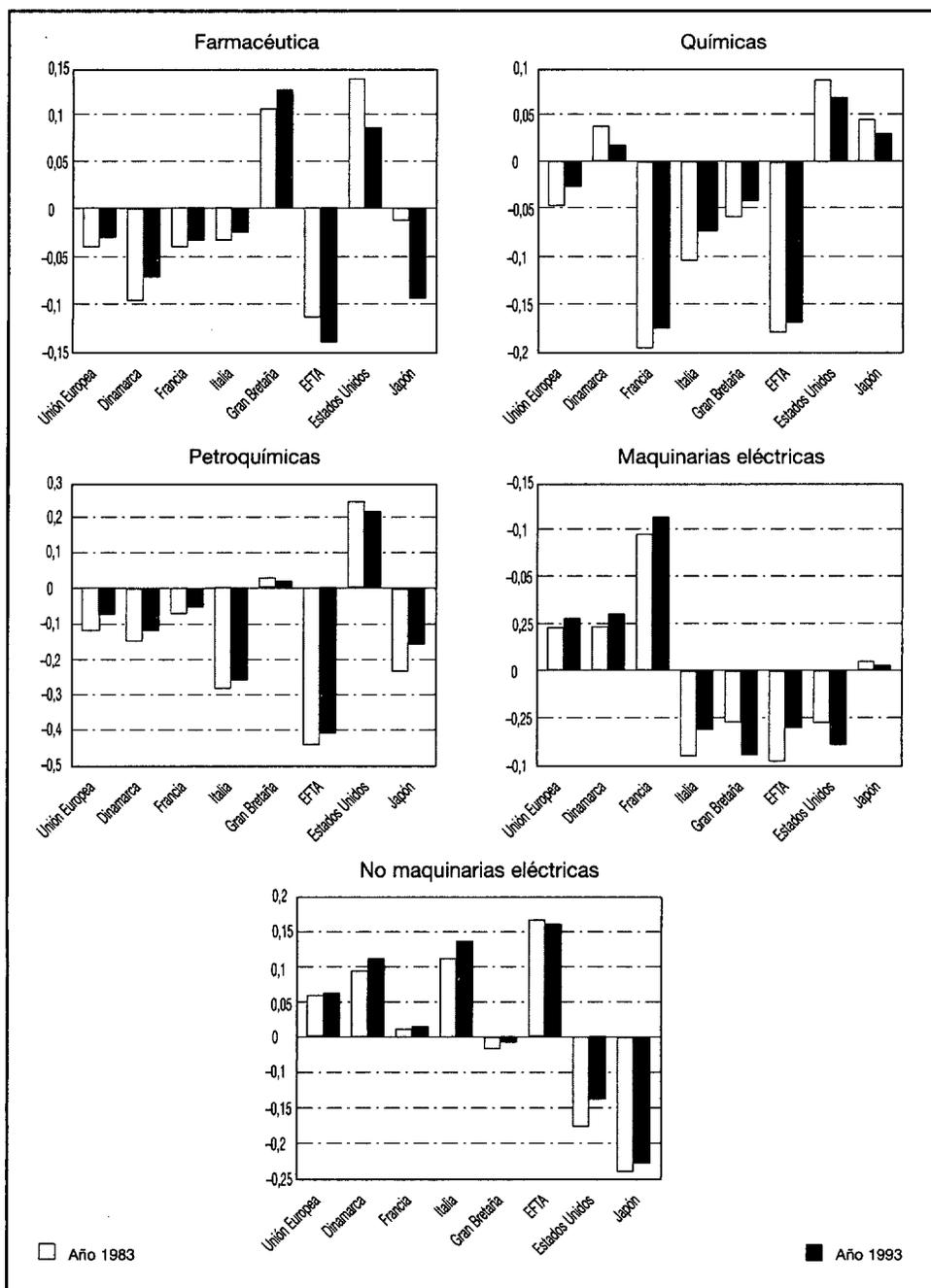


Figura 7.— Índice de especializaciones relativas en patentes europeas.

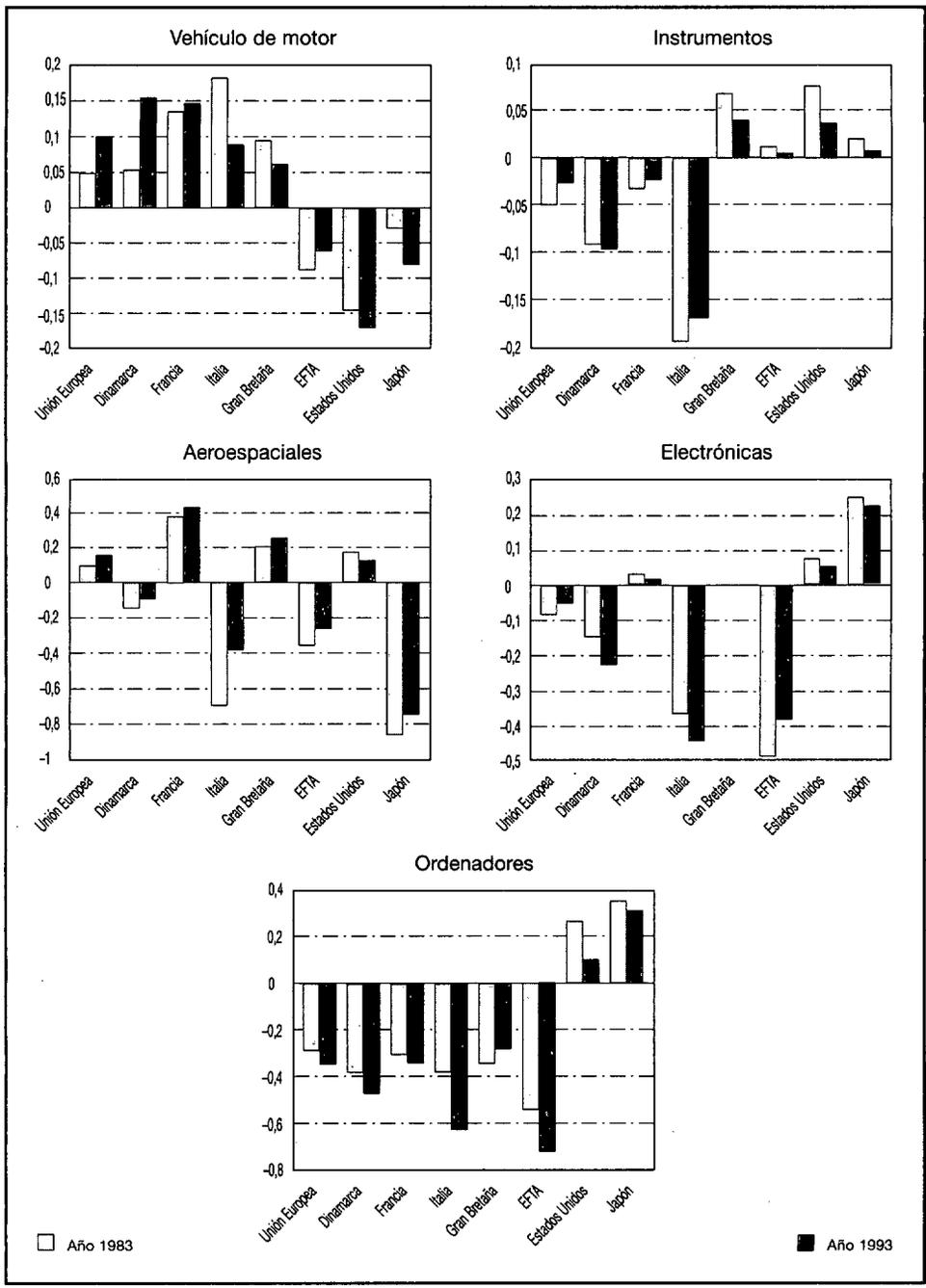


Figura 7.— (Continuación).

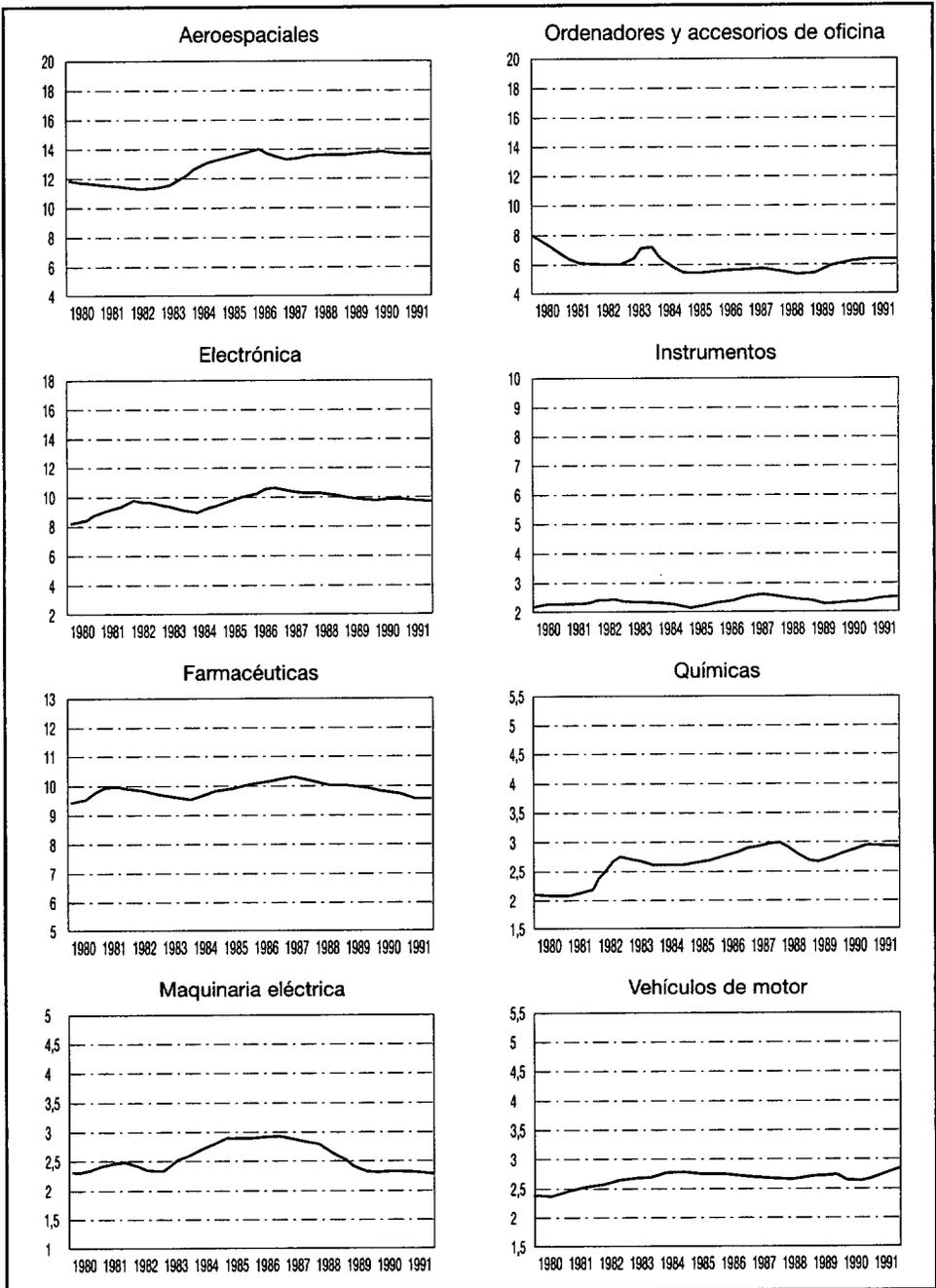


Figura 8.— Actividades en investigación y desarrollo en la UE, en porcentaje.

Cuadro 1.— Empresas por Estados miembros, año 1990.

Países	Número de empresas (en miles)	Empresas por cada 1.000 habitantes	Empresas según promedio de capacidad	División de servicios del Mercado Único Europeo			
				0-9	10-99	100-499	LSE
Bélgica	490	49	6	30	25	16	29
Dinamarca	170	33	9	31	33	16	20
Francia	1.980	35	7	28	26	15	31
Alemania (a)	2.290	37	9	19	27	17	38
Grecia	690	69	3	61	20	10	9
Irlanda	130	35	8	28	28	22	22
Italia	3.920	68	4	51	22	10	17
Luxemburgo	15	41	10	19	32	25	24
Países Bajos	420	28	10	28	26	19	28
Portugal	600	59	5	34	31	17	18
España	2.460	63	4	43	27	13	18
Reino Unido	2.630	46	8	27	22	17	34
<i>Unión Europea-12</i>	<i>15.780</i>	<i>49</i>	<i>6</i>	<i>32</i>	<i>25</i>	<i>15</i>	<i>28</i>

a) Sólo República Federal Alemana.

Fuente: EUROSTAT/EIM (Segundo informe del *European Observatory* del Mercado Único Europeo).

dos estrictamente científicos, de patentes y de «eficiencia», esto es, del impacto sobre la economía de la actividad científico-tecnológica:

- «Participación de premios Nobel». A pesar de que Estados Unidos se han acercado en los últimos años, la posición europea refleja una fortaleza relativa considerable.
- «Publicaciones científicas». También en este punto la situación de Europa presenta un perfil positivo.
- «Patentes». En general se observa un retroceso de la participación europea en los bancos de datos internacionales más importantes: la oficina europea de patentes y la oficina estadounidense.
- «Productividad». Se observa un menor crecimiento que en Estados Unidos y Japón. Dentro de Europa, el peor caso es el de Alemania. Como se verá el abordar otras cuestiones, este hecho hace necesario reflexionar sobre la influencia de la evolución alemana sobre el conjunto europeo.
- «Comercio exterior de productos de alta tecnología». Es bastante estable, con excepción de Alemania.

I+D industrial y competitividad

Consideramos en este epígrafe la evolución de los indicadores de I+D relativos a los sectores industriales y el perfil de especialización que presenta

Europa frente a sus competidores, especialmente en los sectores tecnológicamente más intensivos:

- «Especialización según publicaciones científicas». Se trata de relativizar la presencia en cada sector por la importancia que cada sector tiene en el conjunto. La posición europea presenta signos de debilidad en sectores como electrónica, instrumentos y ordenadores y ventajas en química, maquinaria y motores. (Comunidad Europea, 1994, figura 8, p. 166).
- «Intensidad en la I+D en la producción». Como en otros indicadores, la posición europea aparece fuerte en sectores tecnológicamente intensivos como la química y farmacia, débil en electrónica, proceso de datos y equipo de oficina y razonable en vehículos y aeroespacial.
- «Contribución de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)». Lo más significativo es la mayor presencia de estas empresas en los países europeos, por contraste con la situación dominante en Estados Unidos y Japón.

Tecnología, crecimiento y empleo

Una vez expuestos los elementos definidores de la situación europea, se trata de analizar algunas de las relaciones dinámicas de mayor interés. Dos cuestiones centrarán nuestra atención en este apartado: de una parte, la influencia en el crecimiento de los factores tecnológicos y, de otra, los problemas para hacer crecer en Europa sectores industriales nuevos:

- «Crecimiento tecnología y empleo». Para el conjunto de países más desarrollados puede afirmarse que existen relaciones muy significativas entre los cambios en el empleo y el cambio tecnológico y estructural. De esta manera, frente al mecanismo ahorrador de empleo que supone el cambio tecnológico, también se han producido importantes efectos compensadores, por lo que se han desarrollado nuevas actividades que han permitido crear nuevos empleos. Sin embargo, esta dinámica no ha sido homogénea en todos los países. En general, los países europeos y especialmente Italia y España han participado en menor medida del efecto compensador, lo que explica la peor situación que presentan frente al desempleo.
- «Innovación y competitividad». El problema europeo y especialmente alemán no puede definirse como dilema de innovación en el sentido de que sus empresas hayan dejado de innovar; de hecho, no ha sido así y las empresas europeas más importantes han seguido manteniendo un esfuerzo innovador considerable, reforzando ventajas tecnológicas

históricamente consolidadas. El problema parece residir en las dificultades existentes para que los nuevos conocimientos tecnológicos den lugar a industrias que apenas existen y donde las ventajas tecnológicas hay que crearlas.

Diversidad y convergencias en Europa

En este apartado se debaten dos conceptos que cualifican parte de lo ya expuesto. Por una parte, se insiste en la existencia de una gran diversidad de casos que afectan prácticamente a todos los temas relacionados con los sistemas de innovación. Por otra, se señalan algunos aspectos de la evolución de la situación hacia posiciones convergentes en algunos aspectos:

- La diversidad de situaciones en cuanto a esfuerzos, organización sistemas de innovación:
 - El caso español desfasado del promedio más avanzado.
- Convergencias:
 - Mayor prioridad a la ciencia y la tecnología.
 - Simplificación administrativa.
 - Creación de infraestructuras de base.
 - Intensificación del trabajo de prospectiva.
 - Interés creciente por la financiación de la innovación.
 - Apoyo a la difusión de las tecnologías.
- Mayor importancia de las PYMES y del escalón regional y local:
 - Las PYMES son más importantes que en Estados Unidos.
 - Dificultades de las PYMES para la información y la financiación.
 - Menor apertura de las PYMES a la colaboración y al asesoramiento.
- Iniciativas para profundizar en la convergencia y en el papel de las PYMES.

La innovación obstaculizada

La peor situación relativa de Europa en las actividades innovadoras expuestas en los apartados anteriores tienen causas subyacentes profundas, algunas de las cuales se analizan a continuación.

- Orientación de la investigación hacia la innovación:
 - Esfuerzo insuficiente.
 - Dispersión de esfuerzos.

- Menos investigación industrial.
- Falta de anticipación.
- (El caso de las tecnologías de doble uso).
- Recursos humanos:
 - Sistemas de educación y formación todavía inadaptados.
 - Movilidad demasiado baja.
- Financiación difícil:
 - Sistemas financieros que huyen de la innovación.
 - Incertidumbres y límites de la financiación pública.
 - Entorno fiscal poco favorable.
- Entorno jurídico y reglamentario:
 - Infrautilización de las patentes.
 - Normas, certificación, calidad.
 - Demasiados trámites administrativos.
 - Fórmulas jurídicas no adaptadas a la cooperación europea.

Bibliografía

- AUDRETSCH, D. B. «Los desafíos de la competitividad y de la productividad en Europa», *Economía Industrial*, número 305. V. 1995.
- COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde de la innovación*, Luxemburgo 1995.
- EUROPEAN COMMISSION, *The European Report on Science and Technology Indicators*, Bruselas 1994.
- PIANTA, M. *Technology, growth and employment in Europe*. Ponencia presentada al Seminario «Research, Technology and Employment». Presidencia española de la Comisión Europea, El Escorial, días 6 y 8 de diciembre.

EL MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

POR CARLOS ARMADA DE SARRÍA

El Mediterráneo

Para introducirnos en un tema tan interesante y de tanta actualidad, comenzaremos hablando del mar Mediterráneo, pero con una visión mucho más amplia de lo que estamos acostumbrados a considerar, al referirnos a este entrañable *Mare Nostrum*. Y como son muchas las cosas que hay que comentar, pasaremos por alto su pasado histórico y sus datos geopolíticos de todos conocidos, para centrarnos preferentemente en las características de su situación estratégica, entre el sur de Europa, el norte de África, y el Oriente Medio. Simplemente como recordatorio, señalaré que es:

- El enlace marítimo entre dos grandes océanos (el Atlántico y el Índico) y el punto de contacto entre tres continentes (Europa, África y Asia).
- Es el lugar de encuentro de pueblos pertenecientes a diversas razas, religiones e ideologías, y a la vez separa varios mundos políticos, económicos, sociales, culturales y religiosos, totalmente diferentes.
- Es un estrecho corredor marino, que aunque supone apenas el 1% de la superficie marítima del globo, que es por donde circula la sexta parte del tráfico mundial. Es decir el mayor nivel de tráfico marítimo y aéreo del mundo, (solamente por el estrecho de Gibraltar circulan casi 300 buques por día).
- Es también, una zona de alta concentración de productos de naturaleza energética, como el petróleo y el gas natural, constituyendo el cordón umbilical entre el mundo occidental y su zona de abastecimiento.

Y a la vez, una zona de gran degradación ecológica ambiental marítima y en un trágico proceso de desertización.

El área mediterránea está integrada por dos espacios distintos, el marítimo y el terrestre, es decir, el mar en sí y las tierras que lo circundan, o dicho de otra forma, su aguas y los espacios terrestres de los países ribereños y los de los países que sin pertenecer a su cuenca, tienen su dinámica afectada por la geopolítica mediterránea.

Considerada de esta forma, el área mediterránea, puede delimitarse por el Sáhara al Sur, el Atlántico al Oeste y la línea imaginaria que une el canal de la Mancha, los Alpes, los Cárpatos, el Cáucaso y el golfo de Akaba al Norte y Este, respectivamente.

La influencia de este espacio no siempre coincide con los países ribereños, como ocurre con Portugal y Mauritania, que sin ser costeros pertenecen al área citada, y en alguna ocasión, ni siquiera con todos los de la zona, como Austria, Suiza y Alemania, que aún encontrándose dentro del citado espacio, al estar separados por los Alpes, no se consideran influenciados por este área mediterránea.

De este modo los países a considerar comprendidos en este área son:

- En la ribera norte: Portugal, España, Andorra, Francia, Mónaco, Italia, El Vaticano, San Marino, Eslovenia, Croacia, Bosnia, Serbia-Montenegro, Macedonia, Albania, Grecia y Turquía, en total 16.
- En la ribera oriental: Siria, Líbano, Israel, Jordania y Palestina, en total 5.
- En la ribera sur: Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto, en total 6.
- En el mar Negro: Bulgaria, Rumania, Moldavia, Ucrania, Rusia y Georgia, en total 6.
- Y en el centro, Islas-Estados: Chipre y Malta, en total 2.

Haciendo un total de 35 naciones que ocupan una extensión de 7.240.000 kilómetros cuadrados, y están habitadas por más de 400 millones de personas.

Este área de indiscutible personalidad propia, cimentada en su historia y sus profundos contrastes, es un teatro de innumerables tensiones internas, a consecuencia de la peligrosa acumulación de focos de conflicto e inestabilidad, derivada de sus problemas étnicos, demográficos, socioculturales, económicos y religiosos, que pueden producir no sólo confrontación entre Norte-Sur, sino también entre países del Sur, como las difíciles relaciones existentes, en la actualidad, entre Marruecos y Argelia a conse-

cuencia del Sáhara, entre países del Norte, como la guerra en la antigua Yugoslavia, y el enfrentamiento latente en Chipre; y entre los países del Este, como en el conflicto árabe-israelí.

Los riesgos y amenazas

Ayer nos informaban que habían contabilizados hasta 64 posibles conflictos y como vemos, hoy no nos estamos enfrentando a una amenaza concreta, identificable, de posible choque entre dos bloques, como en el pasado, sino a un mosaico de conflictos reales muy complejos de distinta intensidad, como podemos ver a continuación, al ir repasando el posible riesgo o amenaza existente en los diferentes grupos de países de la zona:

- Para los países de la OTAN (Portugal, España, Francia, Grecia y Turquía): como en general tenemos nuestras economías en buen estado, nuestras tasas de crecimiento de población muy bajas, el índice cultural de nuestra población elevado y nuestras sociedades bien estructuradas... La desestabilización de la zona supondría una gran amenaza, porque somos los que más tenemos que perder aunque dispongamos de unos medios de defensa legales y militares suficientes. Aquí los focos de tensión latentes son en la actualidad el problema kurdo de Turquía y el irresoluto de Chipre entre Turquía y Grecia.
- En los países del norte de África (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto): como padecen graves problemas demográficos, de analfabetismo, de paro laboral e intelectual, de falta de agua y alimentos de primera necesidad, con extensas zonas desérticas no cultivables, y excesiva población urbana, con graves problemas económicos y elevada deuda exterior, y sufriendo rivalidades religiosas, gobiernos autoritarios y corruptos, y un excesivo protagonismo de sus Fuerzas Armadas...

Podemos considerar a esta zona como de «alto riesgo de inestabilidad» política y social debido principalmente al conflicto saharauí, al integrismo argelino, tunecino y egipcio y al armamento libio:

- Asimismo en los países del área socialista y ribereños del mar Negro (los de la antigua Yugoslavia, Albania, Bulgaria, Rumania, Moldavia, Ucrania, Rusia y Georgia): que mantienen una delicadísima situación interna, a pesar de que los conflictos estén muy localizados, éstos pueden repercutir en el resto de los Estados, al incrementarse las tensio-

nes entre ellos a consecuencia de los diferentes apoyos que se ofrecen a los bandos involucrados en cada una de estas crisis. Los focos existentes en la actualidad, son el conflicto de Bosnia y los problemas de las repúblicas ribereñas del mar Negro y Albania.

- Y de igual manera los países de Oriente Medio (Israel, Siria, Líbano, Jordania y Palestina): en permanente conflicto, difícilísimo de solucionar a gusto de todas las partes a pesar de haber conseguido, hasta ahora, la pacificación del problema egipcio-israelita, el cese de la guerra civil libanesa, el acuerdo pacífico de Israel con Jordania y la mejora de relaciones de Israel con Siria. Todas y cada una de estas naciones son fuente de peligrosas desestabilizaciones que pueden tener repercusiones a nivel mundial, constituyendo una «bomba de retardo» que tiene preocupados a todos los países del Mundo.

A estos conflictos citados pueden añadirse otros muchos que pueden surgir en otros puntos de la zona con repercusiones en la estabilidad de toda la cuenca mediterránea, como por ejemplo, el resultado de las discusiones entre Rusia y Ucrania sobre la partición de la Flota del Mar Negro y del arsenal nuclear, y los derivados de los conflictos del Cáucaso en: Armenia, Alto Karabaj, Najicheban, Georgia, Osetia y Chechenia, etc.

Es preciso añadir la importancia que van adquiriendo también, los problemas derivados de la radicalización del islamismo, la emigración, la delincuencia internacional y las drogas en relación con la inestabilidad de la región.

Todos estos riesgos reales para la estabilidad de la zona repercuten inmediatamente en la seguridad del Mediterráneo, y de rebote en la de Europa y en la del Mundo, al influir en su tráfico, imprescindible para el abastecimiento de Occidente y de Estados Unidos.

Estas preocupaciones por la seguridad se incrementan al percibir con claridad la gran facilidad de perturbar este tráfico vital, desde las inmensas posibilidades de los modernos sistemas de armas y la complicada configuración de las costas, estrechos, penínsulas... de este teatro de operaciones de reducidas dimensiones que constituye un espacio marítimo restringido.

Dicho de otra forma: la seguridad mundial, y en concreto de Europa, depende de forma sustancial de la seguridad en la cuenca mediterránea.

La Seguridad Nacional y colectiva

De la misma forma que hicimos al hablar del Mediterráneo, vamos a intentar tratar el tema de la seguridad, procurando considerarla desde un punto de vista mucho más amplio que de costumbre.

La seguridad es un concepto complejo y cambiante, que identificado tradicionalmente con la defensa, en la actualidad experimenta una enorme ampliación, relacionada con la estabilidad social y el bienestar económico. La seguridad, entendida en un sentido global, incorpora a los aspectos prioritarios geoestratégicos y militares, las amenazas a la paz originadas por la inestabilidad política, económica y social, por las tensiones étnicas y nacionalistas, por los extremismos religiosos, por la presión demográfica y por los problemas medioambientales.

Si la Seguridad Nacional puede definirse como:

«El conjunto de medidas preventivas, de disuasión, defensa, control de armamentos y distensión, que adopta un gobierno con la finalidad de garantizar los objetivos e intereses nacionales, frente a cualquier crisis e inestabilidad, y contra todo riesgo potencial de amenaza y agresión...»

La seguridad colectiva o compartida:

«Es el conjunto de medidas que engloban las políticas de defensa, de forma prioritaria, junto con las políticas exteriores, económicas, sociales, culturales, etc., en el seno de alianzas y Organizaciones Internacionales, que se adoptan de forma activa y participativa entre las naciones que defienden un orden internacional asentado sobre los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos, de la libertad, de la justicia, de la igualdad y del pluralismo político.»

Sin embargo, insisto en que, no debe olvidarse que hoy la Seguridad Nacional debe basarse en la distensión, el diálogo y la cooperación, y en la disuasión, el control y la limitación de armamentos.

Entendiendo por:

- La distensión, como el conjunto de esfuerzos dirigidos a lograr el acuerdo entre países antagónicos en busca de la paz y la disminución de la amenaza.
- Y por el diálogo y la cooperación, las actividades precisas para incrementar la comprensión y la confianza mutua entre los Estados que faciliten la gestión de las crisis que afecten a la seguridad.

- Entendiendo asimismo por la disuasión, como la acción psicológica, política, moral o «militar» capaz de obligar al adversario a renunciar a una agresión, debido a que el riesgo y el coste le resulte desproporcionados a los objetivos que por último pretende.
- Y por último el control y la limitación de armamentos, entendidos como la acción de frenar la carrera armamentística, fijando la cantidad máxima de armas que un país puede tener en el futuro de forma que los Estados mantengan sus arsenales al nivel más bajo posible compatible con su defensa.

Todas estas acciones, que conjuntas y coordinadas contribuyen a la adquisición de la seguridad, han de aplicarse ante la previsible aparición de aquellas situaciones (llamadas riesgos), que puedan poner en peligro la consecución de aquellos fines, que se consideran esenciales para el desarrollo y convivencia pacífica de toda la nación.

Hemos visto anteriormente los innumerables riesgos para la seguridad que padecemos y como la paz total en la zona es prácticamente imposible es preciso que nos esforcemos en calmar las tensiones, reconciliar a las naciones, acercar a las civilizaciones, reducir y amortiguar las eventuales crisis, intentando por todos los medios a nuestro alcance, crear un espacio mediterráneo solidario, tolerante, armonioso y equilibrado... que deje de ser el área de mayor y más permanente conflictividad nacional e internacional, en cuanto a la rivalidad de intereses y frecuencia de crisis y enfrentamientos bélicos.

Política mediterránea española

En la actualidad, vivimos momentos críticos y vitales para el futuro de esta región. Nos encontramos al final de un ciclo histórico y en el umbral de una nueva etapa, en la que ya no sirven los esquemas tradicionales, siendo necesaria una distinta configuración estratégica de nuestro continente y un nuevo diseño del sistema estratégico mundial.

Nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores piensa que:

«Los países de la ribera norte del Mediterráneo, deberían tener un interés egoísta en resolver los problemas de la ribera sur, al ir implícito en ellos un doble reto: el de su economía, ya que si no se ayuda al Sur a salir de su estado crítico, la miseria alentará al estallido social, que probablemente engendre un cambio político, menos concordante con los intereses occidentales; y el de su seguridad, ya

que la miseria del Sur y la opulencia del Norte, unidos al impacto demográfico, explosivo en el Sur e insuficiente para cubrir el relevo generacional a medio plazo en el Norte, provocaría un transvase de población de donde hay paro y miseria a donde hay trabajo y bonanza.»

Con esta filosofía, España como potencia media en el panorama internacional y con el Mediterráneo como prioridad de su política exterior, ha elaborado su política mediterránea con vocación integradora para proteger su estabilidad interna y sus intereses en la zona. De forma que propiciamos un Magreb, políticamente estable, socialmente desarrollado, y económicamente próspero, y una Unión del Magreb Árabe (UMA) que consolide su proceso de integración y pueda constituirse como interlocutor privilegiado de la Unión Europea (UE).

Y para ello debemos incrementar nuestra política bilateral de diálogo y cooperación tanto mediante los Tratados de Amistad y Buena Vecindad, como los de Cooperación, en el ámbito de la defensa suscritos en la actualidad.

La política de seguridad española está orientada al mantenimiento de la estabilidad, también a través de medidas de naturaleza económica, como la creación de riqueza mediante empresas mixtas, y la explotación de fuentes de energía, como el gaseoducto euromagrebí que une Argelia-Marruecos-España, que está abierto a otros países y el cable submarino de alta tensión que suministrará energía eléctrica, excedente en Europa, al norte de África.

En relación con Oriente Medio apoyamos el derecho de Israel a la existencia y a la seguridad dentro de sus fronteras conocidas, que deben ser garantizadas internacionalmente, y el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación. Todo ello conseguido en una solución negociada entre las dos partes, según las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Ahora, quiero añadir unas palabras relativas al islamismo radical, ya que me pareció entender que nuestro amigo el profesor de Historia Juan Carlos Pereira, le daba un mayor protagonismo a la amenaza islamista.

Yo veo a «España como puente entre Europa y el islam» y considero que es tan peligroso, lo que dicen algunos musulmanes, que Europa, con la caída del comunismo, busca un nuevo enemigo en el islam, como la teoría del choque de civilizaciones del sociólogo Huntington. Hoy los inte-

lectuales del Norte y del Sur buscan relaciones positivas entre el islam y la modernidad estudiando la íntima relación entre la historia y las religiones, entre la filosofía, la teología y la política, porque es preciso superar las incomprensiones o los malentendidos históricos mediante un mejor conocimiento de los pueblos. Hay que contribuir al acercamiento mutuo favoreciendo las convergencias y dinámicas mutuas.

Hay que evitar la criminalización del islam escrita con semiverdades y semifalsedades que favorecen el enfrentamiento.

Hay que evitar dramatizar en exceso la amenaza que representa el radicalismo violento islámico, ya que no supone ninguna nueva amenaza para Occidente, de quién depende económicamente.

Es preciso rechazar el razonamiento de que razonar diciendo, todo musulmán es violento y por lo tanto terrorista, o todo magrebí barbudo es un terrorista en potencia, para evitar que en Europa crezca un sentimiento racista transformado en antimagrebí, antiárabe y antimusulmán.

En España, han convivido pacíficamente las tres religiones durante cinco siglos, y no reconocerlo sería poner en duda nuestro pasado y nuestro futuro al renunciar a la posibilidad de coexistencia y a la conveniencia de cooperación, así como también al diálogo y a la tolerancia, y en definitiva al enriquecimiento mutuo.

Nosotros, como país «cercano»:

- Debemos respetar al islam como cultura y religión defendiendo a los musulmanes del radicalismo violento, y ayudándoles en su lucha anti-terrorista en sus países y en Europa.
- Hay que favorecer el diálogo cultural y el acercamiento entre religiones y personas. Evitando planteamientos de confrontación global (ya que no existe ni amenaza, ni marea islamista).
- Es preciso facilitar la cooperación y su desarrollo, su pluralismo político y religioso y la implantación de sus democracias *sui generis*, tras analizar las causas que provocan sus conflictos políticos sociales, económicos y religiosos, pero estudiando caso por caso, país por país, porque son muy diferentes entre ellos.

De esta forma cumpliremos nuestra misión de puente entre Europa y el islam y a la vez colaboraremos de forma muy especial en la seguridad y la paz de la región.

Política mediterránea europea

Por su parte, los países europeos ribereños del norte del mar Mediterráneo, conscientes de los peligros citados anteriormente, y para hacer frente a estas tensiones y crisis que pudieran producirse, han propiciado desde hace más de 20 años un sinfín de reuniones con el propósito de crear organismos internacionales que faciliten de forma permanente el diálogo y la cooperación con carácter multilateral entre los países ribereños del Mediterráneo.

Las iniciativas más recientes han sido:

- El Consejo de París de 1972 y la Convención de Lomé de 1975, donde se anunció el esbozo de una política de cooperación mediterránea.
- El Consejo de Estrasburgo de 1990 que adoptó la política mediterránea renovada, integrando en la ayuda a las reformas políticas y económicas, el desarrollo de la democracia y el respeto a los derechos humanos.
- El Consejo de Cooperación del programa para Garantizar la Seguridad en el Mediterraneo Occidental (MEDOC) de Argel de 1990, del grupo 5 + 5, posteriormente bloqueado por el veto francés a Libia tras el atentado de Lockerby.
- La Conferencia de Seguridad y Cooperación del Mediterráneo (CSCM) de Málaga de 1992, iniciativa aplazada a causa del proceso de paz en Oriente Medio.
- La Declaración de Lisboa de o de los Acuerdos Euromagrebíes de 1992 y la política de integración regional de Oriente Medio de 1993 donde se estudiaron las posibilidades de establecimiento de una zona de libre cambio regional.
- El Tratado de la Unión de Maastricht de noviembre de 1993 que creó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), instrumento decisivo para el desarrollo de una estrategia regional coherente en el Mediterráneo.
- El Foro Mediterráneo de Alejandría de 1994, de iniciativa egipcia, que estudió la ampliación de participación incluyendo a Malta, Israel, Chipre, etc.
- La Cumbre de Corfú y el Consejo de Essen en 1994 y el de Luxemburgo de 1995, que decidieron la realización de la Conferencia de Barcelona para 1995 y algunas concesiones económicas.
- Y por último esta Conferencia celebrada en Barcelona en noviembre de 1995 y calificada finalmente como de la «Asociación Euromediterránea» que requiere por su importancia una atención especial.

La Conferencia de Barcelona

Considerada por todas las partes responsables como un rotundo éxito, ha tenido sin embargo, a mi modo de ver, algunos vacíos importantes que comentaré más adelante.

En ella se pretendía recalcar la importancia estratégica del Mediterráneo y la voluntad de sus países ribereños de mantener un diálogo político más intenso y regular, basado en la solidaridad y en una amplia cooperación que garantizase la paz, la estabilidad y la prosperidad, luchando contra la pobreza, fomentando una mayor comprensión entre las diferentes culturas y consolidando el desarrollo económico, la democracia y los derechos humanos.

Al final se firmaron dos importantes documentos: la Declaración y el Programa de Trabajo, que fueron suscritos por los 27 participantes: los 15 Estados de la UE y otros 12 de la región (Turquía, Chipre, Malta, Israel, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Siria, Jordania, Líbano y la Autoridad Nacional Palestina).

En la Declaración se trataron todos los temas que fueron posteriormente concretados en el Programa de Trabajo, revisable en futuras reuniones periódicas y que se centraban en lo relativo a la colaboración económica y financiera para el establecimiento de una zona euromediterránea de libre comercio. Así como también las cuestiones de aduanas, industria, agricultura, transporte, energía, telecomunicaciones y tecnología, turismo, medio ambiente, ciencia y tecnología, agua, pesca, diálogo entre culturas y civilizaciones, medios de comunicación, municipios y regiones y juventud.

Y en relación con el intercambio entre las sociedades civiles se concretaron medidas relativas al desarrollo social, la sanidad, la migración, el terrorismo, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada y los contactos institucionales.

Se solventaron «sólo relativamente» bien algunos puntos polémicos de la negociación como fueron:

- En relación con el terrorismo la opinión siria de no aceptar este calificativo para la lucha de defensa del territorio ocupado, la insistencia palestina en su concepto de autodeterminación y la solución de «Tierra a cambio de paz» propuesta por Palestina y Jordania.
- En relación con la zona de libre cambio, se señaló que afectará negativamente a los productos agrícolas europeos y entre ellos a los españoles.

- En cuanto a la inmigración, la UE pretende frenarla a cambio de ayuda económica, programas de formación profesional y creación de empleo en sus países de origen; a la vez de establecer en la UE una política de integración social de todos los inmigrantes legales y expulsar a los ilegales, (quedando pendiente el tema de las cuotas de emigrantes que deben ser aceptados por los países europeos).
- En relación con las armas nucleares, los árabes reclaman la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear a Francia e Israel, quienes se negaron a aceptar la solicitud hasta que no lo hicieran también Irán e Irak.
- En relación con la ayuda económica conviene recordar lo siguiente:
 - ¿Cómo se consiguió que la UE concediera más fondos al sur del Mediterráneo? mostrando España a Alemania datos que figuran en el cuadro 1.
- El Mediterráneo recibirá para el periodo 1996/1999 4.685 millones de ecus (aunque la cifra inicial era de 5.500) lo que supone el 70% de la recibida por el este y centro Europa (7.000 millones de ecus).
- En fin, que la Conferencia consiguió que el diálogo Norte-Sur se convirtiera a veces Sur-Sur, delante de todos los participantes de la UE ampliada con los países surmediterráneos y al final se consiguió adoptar soluciones comunes no «contra» el Sur o el Norte, sino «a favor» de todos.

Sin embargo, han podido notarse varios «vacíos», como decía anteriormente, dando la sensación que quedaba pendiente de resolución el problema de la inmigración, la política a largo plazo sobre el «medioambiente» y la llamada «estabilidad a cambio de dinero».

Aunque la estrategia fuera recibir a todos los países para no perder credibilidad, se notaron las ausencias de Libia, vetada por el Reino Unido y

Cuadro 1.— Fondos concedidos al área mediterránea.

Datos	Países del Mediterráneo	
	Sur	Este
Emigrantes en Europa	4,5 millones	700.000
Dependencia energética de Europa viene de:	25%	< 1%
— Intercambios comerciales	80.000 millones de ecus	45.000
— Superávit de la balanza comercial	125.000 millones de ecus	< 5.000
— Socio comercial de la UE	Segundo (detrás de Estados Unidos)	?
— Recibían entre los años 1992-1996	2 ecus/habitantes/año	10

Francia (aunque se invitó a Mauritania como perteneciente a la UMA, de Estados Unidos y Rusia, «por razones de eficacia», de Albania y las 5 repúblicas de la antigua Yugoslavia por sus crisis internas; y de El Parlamento Europeo y la Unión Europea Occidental (UEO), porque no querían tratar el tema de la seguridad militar o de política de defensa, para que no se pusieran en riesgo los resultados de las negociaciones conformándose en el trato de forma difuminada del establecimiento de medidas de confianza y seguridad y de las de prevención de la proliferación de armas.

De todas formas en la Conferencia de Barcelona se pretendió impedir el desarrollo de las futuras crisis en el Mediterráneo, anticipándose a ellas, abordando sus causas básicas, fundamentalmente económicas y sociales, para garantizar que no se agudicen hasta convertirse en crisis graves que necesiten acciones militares.

Sin embargo, no se debe olvidar «nunca» que esta seguridad global, entendida en sentido más restringido hace hincapié, de forma prioritaria en sus aspectos militares y de defensa y así lo entienden perfectamente la OTAN, la UEO y lo deberíamos entender también en España, si queremos prestar una especial atención a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo.

Política de seguridad mediterránea para la OTAN y la UEO

Para la OTAN, el Mediterráneo ya no es «el remanso estratégico de Europa», sino un área estratégica de gran conflictividad donde tendrá que hacer frente a algunas de las cuestiones más difíciles de su medio siglo de existencia, por eso a la vez de establecer un diálogo directo con cinco socios mediterráneos (Marruecos, Mauritania, Túnez, Egipto e Israel) ampliable a otros países, con el fin de incrementar la comprensión mutua a través del diálogo... se ha dotado de unos instrumentos de defensa que le permiten dar una respuesta graduada a cualquier crisis. Así, en su nueva estructura dispone de:

- Unas fuerzas de reacción rápida o inmediata que le permiten actuar automáticamente en los primeros momentos de la crisis.
- Unas fuerzas principales de defensa para actuar en caso de agresión al territorio aliado.
- Y unas fuerzas de aumento para proporcionar el debido refuerzo en caso de una escalada del conflicto.

En consecuencia para cumplir sus misiones en el Mediterráneo, la OTAN dispone de una Flota permanente en sus aguas de la Fuerza Naval Per-

manente del Mediterraneo (STANAVFORMED), constituida con buques de distintos países aliados de presencia continuada y posibilidad de reacción inmediata, con una brigada de la fuerza móvil del mando europeo y además un cuerpo de ejército de reacción inmediata con el apoyo aéreo de escuadrones de los países aliados ribereños junto con sus sistemas de alerta, al que se añade una flota aérea de alerta temprana dotada de aviones *Awacs* que permiten una cobertura permanente de toda la zona.

Con estas fuerzas está actuando en la actualidad en el conflicto yugoslavo en operaciones navales de embargo y en operaciones aéreas de vigilancia, e incluso formando parte de la Fuerza Multinacional Anfibia (UK/NL).

Además como podemos apreciar fácilmente, la Europa de los mercaderes está siendo desplazada visiblemente por la Europa política unida que debe disponer de una PESC para alcanzar a una política de defensa común y llegado el momento poder efectuar una defensa común, sin estar obligada a pedir ayuda al gran aliado americano.

Y como consecuencia es imprescindible disponer de una maquinaria de defensa puramente europea que pueda ser utilizada sin ningún control exterior.

La UEO por su parte y no sólo como refuerzo del pilar europeo de la defensa en el marco de la OTAN ha desarrollado una fuerza para la UE, llamada EUROCUERPO o Cuerpo de Ejército europeo, embrión del futuro Ejército europeo, concebido para actuar en el marco de la UEO, OTAN, Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y ONU.

Compuesto por:

- La X División Acorazada alemana.
- La I División Acorazada francesa
- La I División Mecanizada belga.
- La I Brigada Motorizada franco-alemana.
- La Brigada Mecanizada española (que en 1998 será una División).

De 50.000 hombres hoy, que en el año 1998 alcanzarán la cifra de 60.000. Todos ellos para cumplir misiones de defensa común de los aliados, acciones humanitarias y, de mantenimiento y restablecimiento de la paz.

Algunos países de la UEO y más concretamente Francia, Italia, Portugal y España, conscientes de que la seguridad de la zona no debe recaer exclusivamente en la actuación de la OTAN y de Estados Unidos y que la segu-

riedad que proporciona el EUROCUERPO se centra en su misión terrestre hacia Europa Central y Oriental han creído conveniente la creación de otras dos fuerzas complementarias que han llamado Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) y Fuera Marítima Europea (EUROMARFOR).

La EUROFOR concebida como fuerza terrestre multinacional de intervención rápida en la que participan los cuatro países citados, pero que está abierta a otros Estados de la UEO que quieran incorporarse. Estará dotada de fuerzas ligeras fácilmente desplegables, con un alto nivel de disponibilidad. Su volumen podrá variar desde una pequeña identidad hasta el nivel de una división ligera articulada en tres brigadas que puedan intervenir de forma autónoma, con un máximo de 3.000 hombres. Las misiones a cumplir son las definidas en *Petersberg* en 1992:

- Misiones humanitarias o de evacuación en catástrofes naturales.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones de combate para la gestión de crisis y restablecimiento de la paz.

Lo que significa que sus tareas principales serán las de:

- Asistencia a poblaciones en caso de crisis o de urgencia y evacuaciones.
- Prevención de crisis e interposición entre las partes del conflicto.
- Proyección de fuerzas, vigilancia y control de zonas, etc.

«Concertada a petición», puede actuar de forma autónoma o junto con la EUROMARFOR o con otras fuerzas de la UEO, como el EUROCUERPO y la UK/NL. Siempre con acuerdo previo de todos los Estados participantes.

Como fuerza «a disposición de UEO» puede actuar en el marco de UEO, OTAN, OSCE, ONU o de cualquier otra Organización Internacional.

La EUROMARFOR, «preestructurada» y no permanente, de entidad variable desde un grupo de unidades menores hasta una fuerza aeronaval con capacidad anfibia. Concebida por los mismos Estados que participan en la EUROFOR y para cumplir las mismas misiones en los mismos ámbitos de empleo, pero para efectuar las siguientes tareas complementarias de: búsquedas, rescate, evacuación, vigilancia, obtención de información, despliegue preventivo, policía marítima, control del mar (cuarentenas, embargos y sanciones), protección de tráfico marítimo, proyección del poder naval, apoyos (logístico, médico, de mando y control, anfibios) y operaciones de medidas contraminas y en aguas costeras...

Se califica de «preestructurada» porque para cada una de las tareas diferentes tendrá una estructura de organización, un volumen y unas necesidades logísticas distintas.

Como podemos apreciar, tanto la OTAN, como la UEO, en su diálogo con los países ribereños del Mediterráneo, además de hablar de cooperación política, económica y cultural, intentan cooperar en materia de defensa, apoyándose en los planes bilaterales existentes en la región, incluyendo todo lo relativo a la transparencia de las actividades militares y el control de armamentos, pero sin bajar la guardia «en un solo instante».

No obstante, quiero dejar constancia de que hoy, gracias a Dios, no existe directamente ninguna clase de amenaza militar, ni siquiera riesgo de baja intensidad contra Europa, ni contra España, procedente de ningún país mediterráneo y ellos tampoco se sienten amenazados militarmente por ningún país europeo.

Sin embargo, todo el mundo está de acuerdo en que «si existe un altísimo riesgo de desestabilización en la región mediterránea», a consecuencia de los gravísimos problemas que padecen los países ribereños de los que los más importantes podemos recordar que son:

- Los derivados de la guerra de la antigua Yugoslavia y sus ramificaciones balcánicas.
- La persistente rivalidad greco-turca y el problema irresoluto de Chipre.
- Los conflictos abiertos del Cáucaso.
- Las dificultades del proceso de paz de Oriente Medio.
- El proceso de democratización de Turquía.
- La guerra civil larvada en Argelia y la posible propagación integrista en la zona.
- El conflicto saharauí y los problemas étnicos de Mauritania y de los tuaregs.
- Los problemas derivados del terrorismo, la emigración, la delincuencia y las drogas.

Por otro lado no debemos olvidar lo que el don Felipe Sahagún nos recordaba en el diario *El Mundo* del pasado día 25 de noviembre, que según un informe secreto, la OTAN (MC161/96) consideraba como «amenazas potenciales»: Libia, Siria, Irán, Irak y Rusia, por el crecimiento del terrorismo internacional, el integrista religioso y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Y como «riesgos potenciales» para la seguridad de la OTAN se consideraban la inestabilidad de los Balcanes y las inmigraciones masivas.

En relación con Libia nos informaba que antes de 10 años (2006) dispondrá de misiles balísticos con cabeza nuclear química y bacteriológica de alcance medio (de 1.000 a 3.000 kilómetros) con la posibilidad de alcanzar a todo el sur de Europa incluida España. Menos mal que ya Francia, Italia y Alemania están desarrollando con Estados Unidos nuevos sistemas de misiles antibalísticos.

«No hay mayor amenaza que la que no se percibe», y es preciso recordar que hace 10 años solamente (en 1986) el coronel Gadafi lanzó unos misiles contra la isla italiana de Lampedusa y si hoy no es previsible que lo repita de forma mas trágica, tampoco es el momento más adecuado para desmantelar nuestra capacidad de defensa, como está ocurriendo en algunos países occidentales del sur de Europa, donde se están reduciendo sus Fuerzas Armadas incluso por debajo de los techos mínimos establecidos en el Tratado sobre Fuerzas Convencionales de Europa (CFE), reduciendo paulatinamente nuestra superioridad convencional.

Mientras que la media del gasto en defensa en la década de los ochenta, en relación al producto interior bruto se situaba para el conjunto de la OTAN-Europa en un 3,5% hoy este porcentaje ha disminuido hasta el 2,6% con la repercusión inmediata en disminución de fuerzas.

Política de seguridad mediterránea de España

España, ha reducido de la forma más dramática sus capacidades militares en los últimos años. El personal de sus Fuerzas Armadas ha pasado de 350.000 hombres a los 180.000 previstos para este año que viene (1997). Su gasto de defensa no supera el 1,2%. El Ejército de Tierra ha pasado de 24 brigadas a 15, de las que sólo serán utilizables ocho.

La Armada ha desmantelado en los últimos años cinco destructores, cuatro corbetas y 40 barcos menores y para reemplazarlos se han construido únicamente dos fragatas y dos buques de apoyo. La mitad de la Flota en servicio está claramente envejecida. El Ejército de Aire ha reducido también en un 30% su fuerza de caza y ataque pasando de 176 aviones de combate, a sólo 127.

Estas reducciones de fuerzas, unidas a la disminución de la operatividad de las supervivientes, está mermando de forma peligrosa nuestra capacidad de actuación ante cualquier crisis que pueda presentarse en nuestro entorno.

Gracias a Dios, nuestros políticos creo, que están tomando conciencia de este gravísimo problema:

Según el ex ministro de Defensa socialista, señor García Vargas «Un país que no dedica a su Defensa lo imprescindible, no es, ni será nunca, respetado en los foros internacionales.»

Y nuestro actual director de la Guardia Civil, señor López Valdivieso, decía hace algo más de un año en Jaca:

«No debemos olvidar que nuestra seguridad seguirá descansando en nuestra propia capacidad para defendernos, y en nuestra capacidad para vincular a nuestros socios y aliados en mantener la estabilidad y la paz en la zona. Sin embargo España es el país de la zona que menos esfuerzo hace en su defensa, resultando imprescindible potenciar nuestra hoy disminuida capacidad militar.»

Este divorcio entre una política de seguridad cada vez más ambiciosa que en la práctica se materializa apuntándonos con entusiasmo a cuantas iniciativas surgen fuera y dentro del continente, y una política de defensa cada vez más raquítica, pondrá pronto en evidencia la irrelevancia real de nuestra contribución a la defensa europea y nuestra incapacidad de garantizar nuestra propia Seguridad Nacional con un mínimo de autonomía.

En fin, volviendo al tema que nos ocupa, según el actual embajador español en Israel, señor Moratinos, debemos luchar porque el Mediterráneo vuelva a recuperar su esencia y vocación unitaria de punto de encuentro, solidaridad y tolerancia, consiguiendo obtener el espacio adecuado para que las tres religiones y culturas puedan convivir como desean los 400 millones de mediterráneos que día a día sueñan con ese futuro de paz y prosperidad... A lo que yo añado, pero para conseguirlo es preciso seguir vigilando por nuestra seguridad con medidas de carácter diplomático, económico, político, cultural, etc... pero sin olvidar nunca la posibilidad, por lejana que parezca, de la existencia de riesgo o amenaza de carácter militar.

QUINTA SESIÓN

**LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL
Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA**

LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

POR ALEJANDRO CUERDA ORTEGA

Esta sesión está dedicada a la Unión Europea Occidental (UEO) en la estructura de seguridad europea. El nivel de competencia del auditorio me aconseja evitar antecedentes y generalidades sobre la UEO, es decir la exposición puramente descriptiva, para abordar temas de mayor interés o preocupación en los momentos actuales. Entiendo, pues, que he de referirme a la actualidad. También el tema general de estas *Jornadas* me lleva a la actualidad, pues cita como «punto de encuentro» de los que aquí estamos la Conferencia Intergubernamental (CIG), foro que se inició este mismo año (marzo, Turín) alentado por las esperanzas de todos los que confiaban en la misión esclarecedora que se le encomendaba de poner las bases para lograr el afianzamiento y definición, de una vez por todas, de la Unión Europea (UE) y, como consecuencia, de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y UEO, y es por tanto rabiosa actualidad. Nunca he comprendido bien por qué la actualidad puede llegar a ser rabiosa, pero utilizo este término periodístico (y vulgar), creo que con propiedad en este caso, porque me parece ir percibiendo que realmente está causando rabia y decepción en todos los que esperaban algo concluyente y tangible de esta conferencia, al menos en el campo de la seguridad.

Finalmente, me lleva a comentar el momento actual, —lo que está ocurriendo— el hecho de que acabo de regresar de París, donde he podido asistir —en calidad de observador— a la primera parte de la sesión número 42 de la Asamblea de la UEO, celebrada durante cuatro días (2 al 5 de diciembre) en jornadas de seis horas de mociones, debates, discu-

siones, aplausos, enfrentamientos verbales y algunos abucheos. Esos cuatro días me han proporcionado también la oportunidad —que no he desaprovechado— de hablar con personas significativas de la Unión —senadores, diputados, presidente de comisiones, de la Asamblea, nuestro almirante jefe de la Célula de Planeamiento, otro almirante español en la OTAN, etc. hasta el propio y recién nombrado presidente español de la Asamblea —de los que he obtenido opiniones y criterios de interés para estas *Jornadas*.

Toda esta reiteración de la actualidad del contenido de mi intervención, que les vengo anunciando, no trata de despertar en ustedes un especial interés, en espera de la noticia sorprendente. No hay tal noticia para este auditorio, que conoce el tema en toda su amplitud y profundidad; y hasta pudiera quedar en el «parto de los montes» una expectación no pretendida. Trato, simplemente, de justificarme y dar la explicación que debo a quien durante mis cuatro años de permanencia en el Instituto Español de Estudios Estratégicos —al que aún pertenezco y que hoy me trae aquí— ha dirigido y orientado nuestra actividad en el campo del pensamiento y la investigación. (General Alonso Baquer):

«Huid de la actualidad para que vuestras reflexiones tengan permanencia. La noticia de hoy muere con la noticia de mañana.»

Le he oído decir muchas veces. Lo he recogido y lo he experimentado, procurando practicarlo. Nada que decir en contra de quienes dedican su esfuerzo a transmitir y comentar lo que sucede cada día, mejor aún si acaba de ocurrir. Sé que buena parte de la actividad mundial y del éxito de la labor informativa están montados sobre «la noticia», con un intenso empleo del satélite, el fax, el móvil y hasta el ujier con mensaje escrito; y este modo de actuar puede ser tanto una digna ocupación como una necesidad de nuestros tiempos. Estamos en la era de la información. Pero he entendido que no es ésta, no puede ser esta la forma de acometer la reflexión de un (problema) tema para deducir unas conclusiones que tengan posibilidad de permanencia.

Ofrecida esta explicación, voy ya a la actualidad de la UEO, por las razones que antes dije, aún aceptando que sea una actualidad perecedera a corto plazo.

Me referiré primeramente a la CIG en lo que atañe a la UEO y a la seguridad de Europa, que es el tema de esta sesión.

Como ya es conocido, o supuesto, los asuntos más importantes y decisivos que se confiaron a la CIG para su definición institucional, que permi-

tiesen la posterior construcción de la estructura de seguridad de Europa, hasta hoy estancada, no están siendo abordados con intensidad en cuanto a los principios o fundamentos de esa estructura, lo que está causando no poca desilusión. Hace pocos días se comentaba en prensa y otros medios la decepción y protesta de algunas naciones ante el escaso valor de las negociaciones y estudios que estaba desarrollando la CIG en las cuestiones de verdadera envidia e interés. Recuerdo algunos de esos comentarios:

«Las grandes dificultades para cumplir las ambiciosas tareas de redactar un Maastricht II... así como en la coordinación necesaria entre todos para afrontar, en orden cerrado, los infinitos desafíos de la vida internacional países en plena discordia sobre la amplitud de las reformas que la UE necesita para luchar con los desafíos pendientes.»

Otro:

«Los grandes problemas pendientes separan, sin embargo, muchas opiniones, porque afectan al corazón mismo de las instituciones, que será imposible resolver en la Cumbre de Dublín: votación unánime o mayoritaria, ponderación del voto, competencias del Parlamento... conflictivos puntos aplazados hasta la Cumbre de Amsterdam el próximo mes de junio» (*Abc*, 10 de diciembre de 1996).

La UEO sigue, mientras tanto, a la espera de que se decida y defina su futuro, en un equilibrio inestable entre la proclamación de la PESC de Europa, —que le ha de dar su fundamento institucional y que aún está sin determinar— y su fecha de revisión del Tratado de Bruselas modificado en el año 1998.

Me sorprendió —en mi reciente estancia en París— que a una de mis preguntas sobre el futuro de la UEO me contestaran que:

«Como Helmut Kohl ha anunciado para el verano de 1997 que vendrá a París a hablar en la UEO, hemos de entender que para entonces seguirá existiendo pues, de no considerarlo así, no habría anunciado esta participación en la próxima Asamblea.»

Naturalmente hablábamos de su futura dependencia y misiones; de si ha de continuar como está —«lo malo conocido»—, si ha de iniciar su vinculación al Consejo de Europa, o si quedaba absorbida por la OTAN con capacidad para temporales destacamentos, a petición de la UE, en circunstancias de inseguridad que afectasen a la estabilidad del continente o

del mundo exterior. Pero la contestación que recibí se refería a su propia supervivencia o eventual disolución como Organización de defensa colectiva, lo que es otra posibilidad.

De todos es bien conocido que estamos en momentos cruciales en cuanto a la definición del entramado institucional que ha de sustentar la seguridad de Europa de forma clara, convincente para todos y con vocación de futuro.

Como primer elemento de reflexión, tenemos dos alianzas militares simultáneas en el mismo ámbito regional, con iguales cometidos, integradas en gran medida por los mismos miembros, que comparten los únicos medios existentes y que no pueden —por acertada cláusula fundacional de una de ellas, (la UEO)— duplicar funciones ni elementos materiales de la otra OTAN.

Durante los 30 años en que actuó una sola de ellas, la OTAN, aparte de que cumplió en plenitud su cometido, no se presentaron los problemas de competencias que hoy afectan a la construcción de una estructura de seguridad. Ciertamente, los tiempos han cambiado, las amenazas y los riesgos son otros, pero eso no justifica la existencia de dos alianzas militares simultáneas:

- De la amenaza única y bien identificada hemos pasado a esa situación de múltiples riesgos que suele mencionarse como preámbulo de toda consideración sobre la actual seguridad europea, lo que supone un cambio profundo en todos los parámetros y elementos precisos para garantizar la paz y estabilidad, desde los propios conceptos inspiradores de la política de seguridad.
- Los países liberados de la órbita soviética, antes alineados en el bando contrario, aspiran hoy a integrarse en las filas de Occidente y llaman a la puerta diciendo «teníais razón; queremos pertenecer a vuestro mundo en todos los órdenes, pero no tenemos (casi) nada que ofrecer». La OTAN, a instancias de Norteamérica, ha lanzado el ordago de que los va a acoger, lo que supone entrar en sus territorios, lo que a su vez significa acercar la alianza militar a Rusia, la cual dice que quiere jugar pero no acepta esas cartas. El envite está sobre la mesa y nadie sabe cómo acabará la partida.
- Rusia, la inmensa Rusia, está llena de problemas, decepcionada, humillada en Chechenia, sus políticos divididos y hasta enfrentados, en manos de un hombre que dio un magnífico salto, pasó el listón y cayó mal; sólo le mantiene en pie el orgullo y no tiene recambio al gusto de Occidente. Rusia mantiene aún el mayor arsenal militar de Europa y

toda la capacidad imaginable para el incordio a Occidente y a sus antiguas naciones satélites. Es una gran incógnita, rodeada de misterio, dentro de un enigma.

- La OTAN se encuentra en periodo de adaptación a los nuevos tiempos. Sigue siendo para muchos la única garantía de estabilidad. Hoy procede a cambiar sus estructuras, a aceptar nuevas misiones y a acoger nuevos miembros, entre ellos Francia y España con plenos derechos y responsabilidades. Todos esos nuevos aspirantes traen un problema bajo el brazo, y el de Francia ha sido depositado en el buzón de reclamaciones, como condición, antes de dar los buenos días a los socios fundadores: quiere la silla de un americano, es decir, un mando regional, ahora o a fecha fija. Norteamérica ha dicho «no».

Otras cuestiones como el terrorismo, el fundamentalismo, los nacionalismos exacerbados, reclamaciones de minorías y de fronteras y la indefinición de la UE en política interior y exterior, completan el cuadro.

En medio de este panorama —que puede ser calificado de muchas maneras, desde «caótico» hasta «el normal transcurrir de los tiempos y las conductas», pero no incita ciertamente a más mudanzas— la UEO trata de sentar sus reales, reclamando competencias y medios para desarrollarlas.

Ante personas faltas de información no me expresaría de este modo porque la ignorancia trae el miedo; pero aquí no tengo reparos en expresar que la UEO que se ha venido pretendiendo en los 10 años posteriores a su reactivación ha aportado poco a la seguridad de Europa y a un coste excesivo en administración y burocracia.

Nadie ignora que el «príncipe azul» que despertó a «la bella durmiente» fue Francia, y que esta Nación sigue batallando en favor de la UEO. Pues bien, en mi reciente estancia en la última Asamblea de esta Organización, tuvimos todos los presentes la oportunidad de escuchar al presidente francés Jacques Chirac en alocución personal y directa al hemiciclo. Naturalmente, alentó a todos a seguir en el empeño del afianzamiento de la Unión ante los múltiples riesgos que vivimos, pero quiero transmitir a ustedes algunas de sus expresiones, recogidas personalmente y contrastadas luego con el acta de sesiones.

Después de mencionar los grandes progresos obtenidos en el desarrollo económico del continente dijo:

«Sin embargo, la construcción de la dimensión de seguridad y defensa de Europa no ha hecho más que comenzar, a pesar de los

esfuerzos realizados, especialmente en el marco de la UEO». «Europa debe poner fin a su impotencia y ser capaz de garantizar la paz y la seguridad en su propio suelo, así como contribuir a la estabilidad mundial, como lo requiere su historia y su papel en el Mundo. En otras palabras, aplicar el hombro a sus responsabilidades en materia de defensa y darse a sí misma una PESC.»

Después de mencionar el buen estado actual de las relaciones entre la OTAN y la UEO:

«Que durante tanto tiempo se han esgrimido la una contra la otra sus propias ambiciones», añadió: «El reforzamiento de las capacidades operativas de la UEO es hoy día la primera condición a satisfacer para convertirse en una organización capaz de actuar. Debe de ser capaz de dar respuesta a las demandas que le haga la UE, haciendo uso, si es necesario, de los medios e instalaciones que ponga a su disposición la Alianza Atlántica.»

Pide después que la Célula de Planeamiento sea (también) capaz, si así se requiere, de efectuar el completo planeamiento de operaciones que hayan de ser conducidas por la UEO sola. Como es sabido, la Célula de Planeamiento no tiene en la actualidad competencias operativas, ni en la fase de planeamiento ni en la de ejecución.

Más adelante, al mencionar la ampliación de la UEO de diez miembros de pleno derecho a un total de 28 asociados, señala el fallo que tal ambiciosa política de grandeza y poca reflexión, ha significado para la coherencia y posibilidades de la Unión, diciendo que:

«Ha conducido a una situación de múltiples estatus de asociado que limita la visibilidad política de la organización y su eficacia interna.»

No quiero terminar las referencias al discurso del presidente francés sin comentarles que, al hablar de la necesaria coordinación de las industrias de defensa en forma colectiva, mencionó que el pasado 12 de noviembre (1996) se firmaron en Estrasburgo los textos básicos para el establecimiento de una cooperación conjunta en el campo del armamento entre Francia, Alemania, el Reino Unido e Italia. Y aunque luego añadió que le gustaría que este nuevo organismo «abra pronto sus puertas a aquellos de nuestros socios que aprueban sus principios y compartan sus objetivos», no deja de inquietarme la ausencia de España en esa firma y la restrictiva opción que piensan darle de aceptar lo acordado entre los cuatro o quedar fuera.

Ya cuando se constituyó la Fuerzas Marítima Europea (EUROMARFOR), Francia se reservó el mando de la agrupación naval en caso de conflicto real, lo que naturalmente me apresuré a poner en conocimiento de mis superiores en cuanto regresé de París, por si tal cláusula había pasado inadvertida.

Volviendo a las palabras de Chirac, si he hecho referencia a ellas en esta exposición sobre la UEO y la seguridad común europea es para dar prueba elocuente de que la eficacia de esta Organización está aún por ver, después de 12 años de esfuerzos en esa dirección y habiendo tenido en ese tiempo suficientes oportunidades para alzarse con un aplauso (guerra del Golfo, problema kurdo, conflicto de Bosnia-Herzegovina, Somalia, Ruanda dos veces, Liberia, etc.). A esto debe añadirse que no sólo su falta de éxito es adjudicable a la carencia de organización y medios por no haber logrado disponer ni de lo uno ni de los otros, sino que sus iniciativas y orientaciones han resultado igualmente equivocadas o contraproducentes en algunos casos, como fueron sus intentos iniciales de enfrentarse a la OTAN en lucha de competencia, su desmesurada ambición de protagonismo recurriendo a una ampliación descontrolada de naciones en su seno, sin nada que ofrecer, su fracasado intento de dotarse de un sistema de información basado en el espacio y últimamente su iniciativa, igualmente fracasada, de convertir su Instituto de Estudios de Seguridad en una Academia de ámbito europeo.

Reconozco que su justificado y honroso nacimiento en momentos difíciles para Europa, y el análisis frío de sus estatutos, cláusulas, y documentos puede ofrecer una imagen de institución seria, bien estructurada y con fines loables; pero creo, igualmente, que su decisión del año 1954 de entregar sus competencias en asuntos económicos, militares, sociales, culturales y de armamento a los otros organismos ya existentes y en funcionamiento eficaz, fue acertada.

Como estoy convencido de que la UE necesita un componente militar de suficiente entidad para dar respaldo creíble a sus decisiones en materia de política exterior. Pero parece cada día más convincente que esa justificada aspiración sólo podrá convertirse en realidad cuando coincidan los Estados miembros de la UE y la UEO si sólo se trata de asumir competencia en las llamadas misiones *Petersberg*. En tal caso, la UEO pasaría a convertirse en una institución instruida y equipada con «exclusivos» fines de operaciones de paz o de carácter humanitario, que yo sería el primero en aplaudir.

Si, por el contrario, se aspira a contar con unas Fuerzas Armadas a disposición de la UE, que sean competentes en situaciones comprendidas en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado —coincidente con el artículo 5 del Tratado de Washington— o amenazas a la paz mundial tipo guerra del Golfo, entonces la coincidencia de Estados miembros habrá de ser exacta en la UE, la UEO y la componente europea de la OTAN, es decir, no habrá duplicidades, ni disparidades, pues la cabeza será única, adoptándose las decisiones, en cuestiones de tanta importancia, por unanimidad, sin vetos, ni votos de calidad ni abstenciones.

En otro orden de cosas es de señalar también que mientras la UEO continúa a la espera de lograr convertirse en una verdadera organización de defensa colectiva con la necesaria estructura, misiones, medios humanos y materiales, y a disposición de una entidad política de ámbito internacional en el continente europeo, de suficiente entidad, hoy por hoy, con lo que sí cuenta es con un extraordinario foro —la Asamblea— abierto a todas las naciones, con plena libertad de expresión, donde acuden presidentes de naciones, ministros y personalidades del mundo de la política, la seguridad y la defensa a exponer sus criterios, sus planes, recomendaciones, quejas y llamamientos en lo que consideran una significativa caja de resonancia. Todo lo que allí se dice y lo que producen sus diversas comisiones en informes, estudios y recomendaciones al Consejo, en cuantía considerable, es editado y publicado, llegando a todos los rincones interesados de Europa. Quizá, el carácter de parlamento abierto, con asiento fijo para 28 naciones, más otros que expresen su deseo de exponer allí sus puntos de vista, o sean invitados, y la particularidad, y al tiempo debilidad, de que sus recomendaciones no sean vinculantes para el propio Consejo de Ministros, es lo que da a la Asamblea de la UEO su fuerza y su importancia.

Hay, sin embargo, una esperanza bien fundada y de aparente solidez, de que la UEO remonte el vuelo y cobre prestigio y significación. Baso esta afirmación en una serie de circunstancias favorables y coincidentes:

- La OTAN ha definido ya su propósito de ceder Fuerzas Operativas Conjuntas Combinadas (CJTF) a la UEO, de forma separable, aunque no separada, en su reunión ministerial de Berlín de junio de este año, al tiempo que expresa su voluntad de cooperar en la configuración de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, hasta ahora tan sólo esbozada.
- En el año 1998 se cumplen los 50 años del Tratado de Bruselas —dentro de dos años— plazo establecido en origen para su revisión, pró-

rroga o disolución. Aunque hay opiniones de que ese año sería el de la muerte dulce de la UEO, de forma natural, también las hay, muy destacadas, de que será la ocasión de renovar el Tratado, es consecuente adaptación a los momentos actuales.

- La CIG, que ha de dar a la luz el TUE Maastricht II, ha recibido ya diversas llamadas de atención para que acometa, con seriedad y contundencia, la definición de los criterios inspiradores de los dos pilares que faltan por precisar y levantar: la PESC y Justicia e Interior, lo que, de lograrse, será un horizonte ya despejado que permita reemprender la marcha. La Conferencia no ha terminado aún.
- El próximo semestre, primera de 1997, la UEO estará bajo Presidencia francesa, es decir, impulsada por sus más fervientes partidarios, de los que se espera una labor interna y esclarecedora. A esto se suma el que el siguiente semestre será presidida por Alemania. Como es sabido, la relación entre Helmut Kohl y Jacques Chirac es estrecha y coincidente en los criterios básicos, habiendo intensificado el simbólico eje París-Bonn —o París-Berlín— hasta extremos que obligan a pensar que es ahí, y en ninguna otra parte, donde ha de forjarse la futura Europa. Ambos presidente, ambas naciones se necesitan y, por lo que pudo deducirse de la alocución de Jacques Chirac a la Asamblea de la UEO hace unos días, están dispuestos a dar el paso decisivo.
- El habitual tercero en discordia, el Reino Unido, tiene ahora al frente un primer ministro, John Major, que ha perdido peso específico hasta extremos que permiten augurar su próxima caída del poder.

Cinco importantes argumentos para la esperanza de la resurrección de la UEO. Mientras tanto, a muchos nos corresponde solamente esperar y ver, aunque no es actitud que deseo en absoluto para España, que tendrá que jugar con la mayor habilidad sus fichas para no quedarse fuera de juego y hacer valer los criterios e intereses nacionales en momentos que puedan ser trascendentales.

LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

(LA VINCULACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL: ALTERNATIVAS Y CONSECUENCIAS)

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

Introducción

Presupuestos analíticos

El análisis que voy a realizar está sustentado en una serie de supuestos previos que, necesariamente, lo condicionan y cuya argumentación excedería, claramente, de las posibilidades de tiempo de esta exposición.

El primero de ellos es que la integración europea, constituye un proceso histórico surgido de una voluntad política y de una necesidad económica originarias de dos países: Francia y Alemania. Ello significa que las estructuras institucionales y jurídicas de la integración, constituyen instrumentos que se modifican y adaptan a las exigencias que impone en cada momento dicho proceso.

Además este proceso es evolutivo, abierto y se desarrolla por etapas. Este carácter evolutivo y por etapas se manifiesta en el hecho de que fase del proceso de integración opera sobre los logros alcanzados en la fase anterior para perfeccionarlos y completarlos, señalándose expresamente en cada fase unos plazos temporales de realización, facilitándose con ello la planificación de su desarrollo, pero, también, generándose un mayor grado de obligatoriedad en el cumplimiento de sus exigencias y en el logro de los objetivos marcados.

Su dimensión abierta se traduce en la evidencia de las sucesivas ampliaciones, incorporando nuevos miembros hasta pasar de los seis países fundadores a los quince de la actualidad.

Un segundo presupuesto de esta exposición es la idea de una clara compatibilidad entre las distintas concepciones europeístas, en el seno del marco supranacional engendrado por la integración.

Esta diversidad de concepciones no sólo no impiden el camino a la supranacionalidad sino que, por el contrario, lo potencian y enriquecen al imponer el debate entre las distintas opciones o caminos que pueden seguirse para alcanzar los objetivos de cada fase de la integración. Al final, termina imponiéndose aquella concepción respaldada por la mayoría de los miembros o que, simplemente, resulta más eficaz.

En todo caso, el precio que se paga por esta pluralidad interna es siempre una mayor dificultad para adoptar las decisiones y una mayor lentitud en su ejecución. Coste que queda ampliamente compensado por la irreversibilidad de los avances que se producen en el camino de la integración.

El tercer supuesto que sustenta mi análisis, consiste en la existencia de una complementariedad entre los poderes y competencias de los Estados con los poderes y competencias de los órganos supranacionales.

Contrariamente a la lectura generalizada que interpreta el proceso de integración en términos de la soberanía del Estado frente a la supranacionalidad de las competencias de los órganos comunes, mi idea es que la pérdida de soberanía de los Estados miembros, ante los nuevos problemas e interdependencias globales que cada día se imponen de una forma más directa e inevitable, es infinitamente menor gracias a la transferencia, voluntaria y planificada, de poderes y funciones a los órganos supranacionales.

Precisiones conceptuales sobre la política de seguridad y la política de defensa

Una correcta interpretación del contenido de mi exposición, me obliga a precisar el significado que atribuyo a dos términos esenciales, que son: política de seguridad y política de defensa.

La política de seguridad la entiendo como aquella parcela de la política general destinada a reducir el grado de incertidumbre en las decisiones y el margen de riesgos en las actuaciones de una sociedad organizada y con un poder independiente.

Como pueden apreciar, en esta definición evito, deliberadamente, aludir a la idea de amenaza como fuente única o predominante de inseguridad. En cambio, me interesa destacar dos ideas importantes e íntimamente conexas:

- Las medidas generadoras de seguridad son sustancialmente distintas cuando operan en el ámbito decisional o en el operativo.

En el campo de la adopción de decisiones se trata, básicamente, de reducir incertidumbres, lo que exige primordialmente medidas de información, que nos permiten un conocimiento y evaluación de las capacidades disponibles y de las alternativas existentes a la hora de tomar decisiones.

En el contexto de la ejecución de las decisiones, se trata de reducir los riesgos previsibles mediante medidas de planificación.

De cualquier modo, la seguridad, tal y como la he definido, se extiende a todos los ámbitos de la actividad de las sociedades organizadas y con un poder independiente, lo que implica que abarca tanto el ámbito económico, como el estrictamente político o el cultural.

- En ambos casos, el componente subjetivo que poseen los seres humanos juega un papel decisivo, ya que las percepciones psicológicas pueden llegar a ser tan condicionantes o más que la propia realidad objetiva en la que debe actuarse, razón por la que la forma más eficaz de generar seguridad se alcanza mediante medidas o actuaciones generadoras de confianza.

En cuanto al término política de defensa, quiero significar aquella parcela específica de la política de seguridad que reduce o elimina las amenazas, potenciales o reales, que experimenta una sociedad y que proceden del exterior.

Dado el componente subjetivo de la política de seguridad al que me he referido, la primera función de una política de defensa es la generación de confianza en el interior y la disuasión en el exterior. La segunda función, no menos importante, es la de protección del interior mediante el uso de la fuerza frente al agresor.

Tesis de la Conferencia

Finalmente, para concluir esta introducción, deseo dejar bien sentadas las tesis que voy a defender en mi ponencia:

LA INEVITABILIDAD DE LA IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Como intentaré demostrar, la PESC no es el resultado de un cambio espontáneo en la voluntad política de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), sino la respuesta ante una serie de retos, unos endógenos y otros exteriores, que surgen en el camino de la integración.

En la medida en que esos retos no sólo no han desaparecido sino que se han acrecentado, resulta inevitable la perpetuación y profundización de la PESC. En otras palabras, los gobiernos pueden discutir sobre como y cuando desarrollarla, pero resulta inútil cuestionar su necesidad.

LA PROGRESIVIDAD EN LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA EUROPEO DE DEFENSA

Respecto de la articulación de un sistema europeo de defensa o, como se suele expresar, una identidad europea de defensa, se realizará de forma progresiva y no de forma automática y, mucho menos, inmediata.

En la medida en que la defensa corresponde a una de las dimensiones esenciales de la soberanía estatal, su transferencia a los órganos supranacionales se desarrollará al compás de la exigencias de la unión económica y monetaria, así como por los crecientes requerimientos de una PESC.

EL PROFUNDO TRASTOCAMIENTO DEL ACTUAL ESCENARIO EUROPEO DE DEFENSA, CON UNA POTENCIACIÓN DE LA UEO Y UN DEBILITAMIENTO SUSTANCIAL DE LA OTAN

El progresivo e inevitable desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, tendrá como principal consecuencia alterar el actual escenario aliancista, potenciando a la UEO en detrimento de la supremacía indiscutible que actualmente ostenta la OTAN. Ello provocará, necesariamente, cambios sustanciales en las percepciones de amenaza de los países de Europa Oriental, especialmente de la Federación Rusa, posibilitando un nuevo marco de negociación y entendimiento regional en este terreno que, hoy por hoy, todavía no es posible alcanzar.

El marco general de desarrollo de la PESC

La creación de la UE como respuesta condicionada a los cambios en el sistema regional europeo: perestroika y la unificación alemana

Cuando se inicia la gestación del Tratado de la Unión Europea (TUE), en junio de 1990, todavía existía la Unión Soviética, no se esperaba ninguna guerra

en el Golfo, tampoco se habían desencadenado las guerras balcánicas como consecuencia de la desintegración de la antigua Federación de Yugoslavia y la OTAN constituía la alianza defensiva más importante y sólida de Europa, una vez se había comenzado la progresiva disolución del Pacto de Varsovia.

Por esas fechas, la reunificación alemana abría una importante interrogante para la seguridad europea, temerosa de que una Alemania unida terminase por desvincularse del proceso de integración para satisfacer sus ideas expansionistas de antaño, utilizando para ello su enorme poderío económico. Era la época de la «construcción de la casa común europea», que predicaba Gorbachov y que apoyaban franceses y americanos, con las reticencias de la primera ministra británica Margaret Thatcher. Todo ello se producía cuando todavía no había concluido la etapa anterior del proceso de integración, es decir la creación del Mercado Común, tal y como aparecía recogido en el Acta Única Europea.

La UE es, por tanto, la respuesta de la Comunidad a todos estos cambios, internos y exteriores. Aunque se formula en unas condiciones de transitoriedad de la que los propios gobiernos eran conscientes, como se puede apreciar por la inclusión en el propio Tratado de una Conferencia Intergubernamental (CIG) de revisión a celebrar a los cinco años de su aprobación, la respuesta es inequívoca: ante el desmoronamiento del bloque comunista y la unificación alemana hay que potenciar la integración económica con la creación de una moneda única (primer pilar) e instaurar nuevas áreas de integración netamente políticas: la PESC (segundo pilar) y la cooperación policial y judicial (tercer pilar).

Transcurridos esos cinco años y en plena vigencia de la CIG, resulta evidente que el contexto internacional, tanto mundial como europeo, ha sufrido cambios profundos e irreversibles, que dejan en buena medida obsoleta la estructura orgánico-jurídica y superados los acuerdos políticos recogidos en el Tratado de Maastricht.

Es hora por tanto de hacer balance, de buscar nuevas respuestas a los retos que se le plantean a la UE, regularlas aprovechando la revisión del Tratado y aplicarlas en los próximos años.

Las relaciones entre la política exterior y la política de seguridad, en el ámbito de la UE

Una de las áreas que más ha acusado el transcurso de estos cinco años es la correspondiente a la PESC. En efecto, en el TUE la PESC, aparece

recogida en tres partes fundamentales: las disposiciones comunes (título I); las disposiciones relativas a la PESC (título V) y las distintas declaraciones formuladas al capítulo de la PESC, especialmente la formulada por la Unión Europea Occidental (UEO).

En lo relativo al aspecto específico de las relaciones entre la política exterior y la política de seguridad, el Tratado define muy claramente cuales deben ser sus objetivos en los artículos B y J1.2. De acuerdo con los términos empleados por el propio Tratado, tales objetivos son cinco:

«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 (...), el fomento de la cooperación internacional (...), el desarrollo, la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.»

Mientras el tercero y cuarto de estos objetivos poseen un carácter general, los otros tres objetivos (primero, segundo y quinto) se refieren específicamente a la Unión y/o sus Estados miembros.

El texto resulta igualmente inequívoco sobre la complementariedad que debe existir entre la política exterior y la política de seguridad, no sólo porque ambas son comunes, es decir se deciden y desarrollan por las mismas instituciones y con arreglo a los mismos procedimientos, sino también porque ambas disponen de los mismos medios para su desarrollo (las acciones y posiciones comunes, la cooperación intergubernamental) y tienen los mismos objetivos. Son, en definitiva, las dos caras de una misma moneda.

Sin embargo, el desarrollo de la PESC tropieza con dos importantes dificultades no resueltas, al menos no de un modo satisfactorio, por el TUE. En primer lugar, la UE, a diferencia de la Comunidad Europea (CE), carece de una personalidad jurídica internacional propia. Ello significa que no puede adoptar tratados internacionales o participar, como miembro, de Organismos Internacionales, sean de carácter regional o mundial.

En segundo lugar, dado que la UE no ha subsumido todas las funciones y competencias de la CE, ambas realidades subsisten y se desarrollan por las mismas instituciones. Sin embargo, mientras la CE posee competencias supranacionales en ámbitos concretos pero tan importantes de la acción exterior como son el comercio o la política de desarrollo, quedando

el resto sometido a la simple cooperación política, de carácter intergubernamental, la PESC es supranacional en cualquiera de las materias de la acción exterior en las que se adoptan acciones o posiciones comunes, salvo aquellas que caen dentro de la esfera comunitaria.

En otras palabras, existen evidentes solapamientos entre la CE y la UE en determinadas áreas de la actuación internacional que sólo de una forma pragmática y concreta pueden dilucidarse, ya que no existen unos principios de carácter general que procedan a una clara delimitación orgánica o funcional entre ambas.

La defensa como elemento necesario de la PESC

El TUE, recoge de manera explícita y clara la relación que existe entre la PESC, de una parte, y la defensa, de otra. En el artículo. J4.1 se señala textualmente:

«La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política común de defensa, que pudiera conducir en su momento a una defensa común.»

Evidentemente, esta formulación surgió del compromiso político entre dos concepciones de la defensa compartidas por los distintos Estados miembros: la concepción estatalista y la concepción comunitarista. La primera admite la cooperación intergubernamental en el ámbito de la defensa como un medio para garantizar la credibilidad y eficacia de la PESC, en cambio niega cualquier posibilidad de transferir las competencias soberanas de los Estados en el terreno de la defensa a los órganos supranacionales de la UE, por considerar que ello, lejos de incrementar la seguridad particular de cada Estado miembro la debilitaría.

La segunda postura, considera que la supranacionalización de la PESC, sólo puede alcanzarse si se instaura una defensa de carácter supranacional pues, en caso contrario, la seguridad común quebraría en uno de sus elementos tan esenciales como lo es la defensa. La cooperación intergubernamental en el terreno de la defensa no se admite más que como una etapa intermedia y previa a la de la plena integración defensiva.

Ambas posiciones comparten la necesidad de articular un sistema defensivo, directamente vinculado con la UE. En otras palabras, ambas posiciones sustentan la ineludible necesidad de una defensa compartida al servicio de la PESC.

Una de las cuestiones más polémicas, pero ineludibles, del proceso de revisión del TUE que realiza actualmente la CIG es, precisamente, la determinación de la fórmula jurídica que debe adoptarse para resolver la necesidad común de una defensa estrictamente vinculada a la Unión en los próximos años. Ello se debe a que el TUE excluye, de forma expresa, la aplicación de los instrumentos supranacionales de la PESG (acciones y posiciones comunes) al ámbito de la defensa. En efecto, el artículo J4.3 señala:

«Las cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa y que se rijan por el presente artículo no estarán sometidas a los procedimientos que se definen en el artículo J3.»

La problemática relación entre el primer y segundo pilar del TUE

El doble carácter supranacional e intergubernamental que posee el segundo pilar, el de la PESG, plantea también otras importantes cuestiones en relación con el carácter netamente supranacional que se atribuye al primer pilar de la Unión Europea Monetaria (UEM). Estas cuestiones no sólo son de carácter jurídico, también surgen de las consecuencias políticas que se desprenden de la puesta en marcha de la UEM.

Tratando de sintetizarlas, voy a formular las tres que considero fundamentales:

- Comunitarización junto a intergubernamentalidad.
- El vínculo trasatlántico y la implantación de la moneda única.
- La inevitabilidad de la «Europa de geometría variable» en materia de seguridad y defensa.

Ya me he referido a las distorsiones que la existencia de ámbitos «comunitarizados», es decir estrictamente supranacionales, en el terreno económico posee en la proyección internacional de la CE cuando coexisten y deben ser avalados por las actuaciones de la PESG que se desarrollan en el marco de la cooperación intergubernamental.

La situación se complica todavía más al contemplar las notables disparidades de competencias que algunas instituciones, como la Comisión o el Parlamento Europeo, poseen en el ámbito de aplicación de la UEM (derecho de iniciativa, sistema de codecisión, etc.) en relación con las que gozan en el ámbito de la PESG (derecho de interpelación o de recomendación, pero no de incitativa o de codecisión).

En segundo lugar, la implantación de la moneda única, poseerá unos devastadores efectos sobre la cooperación y solidaridad contemplados en

la Agenda Trasatlántica, concluida entre la UE y Estados Unidos en diciembre de 1995.

En efecto, la entrada en vigor del euro como medio de pago no sólo intracomunitario sino también internacional, provocará una devaluación real y muy significativa del dólar como el principal medio de pago admitido a escala mundial. Esta devaluación no sólo generará un «empobrecimiento relativo» de dicho país, sino que le impondrá una disciplina fiscal y monetaria mucho más estricta que la que se contempla por la actual Administración Clinton, con objeto de reducir el déficit presupuestario y comercial que grava la economía norteamericana desde hace tres décadas.

En este contexto, resultaría difícil evitar fuertes recortes presupuestarios en defensa. Parece evidente, a la luz de las prácticas que viene manteniendo Estados Unidos con otros Organismos Internacionales (UNESCO y ONU), que una de las partidas que serán sacrificadas, total o parcialmente, son sus contribuciones a la OTAN. En tales circunstancias, el liderazgo ejercido por esta potencia en el seno de la Alianza se resentirá seriamente, estimulando el protagonismo en la defensa europea del eje París-Bonn.

Por último, la coexistencia de dos concepciones de la seguridad y, sobre todo, de la defensa en el seno de la Unión obligará a mantener la excepcionalidad de aquellos países miembros de la UE que debido a su *status* de neutralidad (Finlandia y Austria) o a su oposición a participar en la defensa común, como el Reino Unido, Dinamarca o Irlanda, gozan, sin embargo, de su plena condición de miembros y, por tanto, de decisión tanto en relación con la UEM, como en temas de política exterior y de seguridad.

Esta Europa de geometría variable, admitida ya para la UEM, se aplicará también en el terreno de la defensa, constituyendo uno de los problemas más serios que deben abordarse en la revisión del TUE.

La recuperación de la UEO como instrumento de la defensa europea

El hecho de que el TUE confiera las competencias en materia de defensa a la UEO, en tanto no se proceda a la instauración de una defensa común, constituye, sin duda, un salto cualitativo en la trayectoria de recuperación de esta alianza que se inició en el año 1984, con el levantamiento parcial de las restricciones impuestas a Alemania en materia de producción de armamentos.

En efecto, pocas veces se recuerda que el Tratado de Bruselas originario, suscrito el día 17 de marzo de 1948, por el Reino Unido, Francia y el Benelux, constituía una alianza expresamente orientada a prevenir el resurgimiento de la amenaza alemana. Era, prioritariamente, una alianza antigermana.

El desarrollo de la guerra fría, la creación de la OTAN y la puesta en marcha de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), impusieron una profunda revisión del texto inicial que se realizó en Bruselas en 1954. Este Tratado de Bruselas modificado, enfatizaba la amenaza exterior, implícitamente la amenaza soviética, a unos miembros entre los que ya figuraba la República Federal de Alemania. El hecho de que por esas fechas, el Tratado de Washington (1949) hubiese desarrollado un sistema aliancista trasatlántico con la misma finalidad, explica la introducción del artículo IV, en el que se recoge explícitamente la supremacía de la OTAN respecto de la UEO.

La revitalización de las tendencias europeístas, a comienzos de los años ochenta, como reacción a la bipolaridad de la primera Administración Reagan, impulsa la tercera ampliación y el Mercado Común, pero también se extiende al terreno de la defensa propiciando la recuperación de la única alianza militar estrictamente europea: la UEO.

Es el precedente inmediato de la atribución de competencias que en relación con la defensa, la UE conferirá a la UEO, por el Tratado de Maastricht. Esta alianza pasa a convertirse, de este modo, en un instrumento importante del proceso de integración europea al que deberá responder con una nueva reorganización y una determinación de nuevos medios y competencias.

Este proceso de adaptación de la UEO a los nuevos requerimientos de la UE se ha iniciado ya. En la propia declaración de la UEO que figura como anexo al TUE, se adoptan una serie de medidas, principalmente informativas y de coordinación entre el Consejo y la Secretaría General de la UEO y el Consejo de la UE y su Secretaría General, así como entre la Asamblea Parlamentaria de la Alianza y el Parlamento Europeo.

Desde entonces, la UEO ha experimentado importantes cambios que adquieren toda su importancia si contrastamos lo alcanzado en los cinco últimos años con los 43 anteriores.

Entre los principales cambios estructurales merecen destacarse: la ampliación a nuevos miembros (España y Grecia); la institucionalización de nue-

vas figuras de relación con los países miembros de la UE pero que no se han incorporado a la UEO (Estatuto de observador); de los miembros de la OTAN que no son miembros de la UEO (Estatuto de socios) y de los países de Europa Central (Estatuto de socios asociados); la constitución de un Grupo de Armamentos y de una Célula de Planeamiento (1992); la instalación de un Centro de Interpretación de Datos en Torrejón y, sobre todo, la especificación de las misiones militares específicas de la UEO (Declaración de Petersberg, junio 1992), permitiéndose de este modo la adscripción de unidades militares a la Alianza (Cuerpo europeo; la División Multinacional Central de la OTAN; la Fuerza Anfibia anglo-holandesa; el EUROJÉRCITO y la Fuerza Marítima Europea [EUROMARFOR]).

La vinculación entre la UE y la UEO: problemas y opciones

La posición de los Estados miembros de la UE ante la seguridad común

COMPETENCIAS INSTITUCIONALES

Respecto a la necesidad de una mayor cohesión entre el primer y segundo pilares, se muestran expresamente partidarios siete países: Alemania, Austria, Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y Holanda. Las posiciones de estos países varían desde los defensores de la comunitarización de la PESC (Bélgica y Grecia) hasta la simple intergubernamentalidad con una coherencia reforzada (Holanda), pasando por los defensores de unas mayores competencias de la Comisión en el terreno de la PESC (Austria, Bélgica, Luxemburgo).

Son abiertamente partidarios del carácter estrictamente intergubernamental del segundo pilar (Dinamarca, Finlandia, Portugal y Reino Unido).

Todos los países se muestran, en cambio, abiertamente favorables a la atribución de personalidad jurídica internacional a la UE.

SISTEMA DE DECISIÓN

Respecto del sistema de decisión se barajan dos propuestas fundamentales: la creación de un Célula de Previsión y Análisis, vinculada a la Secretaría del Consejo o la atribución de estas competencias a la Comisión.

La primera de ambas opciones, que es la mayoritaria entre los países miembros, presenta, a su vez, dos variantes atendiendo a su composición: una Célula integrada por los Estados miembros, la Comisión y la Secretaría de la UEO (tesis de Alemania, Francia y España) y los que sustentan la

composición basada en los miembros del Comité de Representantes Permanentes de los Píses Europeos (COREPER), la Comisión y los Estados miembros (posición de Austria).

El Reino Unido se muestra partidario de reforzar la actividad de los grupos de trabajo de la PESC, de la dedicación a estos temas de la Secretaría del Consejo y del Comité Político, sin introducir nuevos órganos.

En cuanto al sistema de votación, abogan por la progresiva introducción del sistema de mayoría cualificada en las decisiones de procedimiento Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Luxemburgo y Portugal. Todos ellos se muestran también partidarios de la aplicación del *opting out* o «abstención positiva». Se oponen claramente a este sistema Dinamarca, Suecia y el Reino Unido.

Existen, sin embargo, algunos países como Austria o Bélgica, que excluyen las decisiones militares de este sistema.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN

En cuanto a la financiación de la PESC, la mayoría de países se decanta por su incorporación al presupuesto comunitario (postura de Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Luxemburgo y Holanda). Todos abogan por la implantación de un sistema flexible y ágil para poder disponer de los fondos necesarios ante situaciones de emergencia.

Opciones de vinculación entre la UE y la UEO

Asociación reforzada entre la UE y la UEO autonomía institucional.

Aproximación institucional entre la UE y la UEO:

- Orientaciones generales del Consejo Europeo, (supremacía política de la UE pero independencia operativa de la UEO).
- Instrucciones de la UE a la UEO (supremacía política y dependencia operativa de la UEO).
- Vinculación jurídica obligatoria entre la UE y la UEO (Tratado entre ambas Organizaciones).

Integración de la UEO en la UE:

- Incorporación de los principales artículos del Tratado de Bruselas modificado (artículos V; IV; VI y VII) al TUE.
- Adopción de un protocolo de defensa anexo al TUE.

SEXTA SESIÓN

LA OTAN Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

LA OTAN Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

(LA DIMENSIÓN ATLÁNTICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA)

POR GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

Introducción

La reunión de la Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) que acaba de celebrarse en Lisboa vino a recordarnos —no sin cierto grado de incertidumbre— que, uno de los varios procesos que están en marcha en Europa es el proceso de construir una nueva arquitectura de seguridad europea. Pero antes de nada tendríamos que reflexionar sobre esas dos palabras, que unidas, forman el término seguridad europea del cual todo el mundo habla pero que no se refiere a la misma cosa. En efecto, seguridad europea significa una Europa segura. Pero podemos comenzar la reflexión preguntando: ¿seguridad contra quien o contra qué?, ¿de qué Europa estamos hablando? Así, una vez contestadas estas preguntas, podremos abordar el proceso de seguridad europea con propiedad, pues todos sabemos que nos referimos al mismo término.

Efectivamente, al hablar de seguridad, palabra que aparece cada vez con mayor frecuencia en los discursos políticos de los distintos ámbitos, tenemos que reconocer que este concepto tiene un significado genérico abstracto y su referencia es distinta, según la actividad en la que se quiera encuadrar. Así, no es la misma seguridad de la que se habla en un deporte como la escalada, por ejemplo, o en el caso de un bombero; no es lo mismo si la usa un policía (seguridad personal) o un alcalde (seguridad local), un ministro (seguridad nacional), etc.

Resulta pues que el término «seguridad» requiere un adjetivo calificativo que lo sitúe en el marco o nivel al que nos referimos. Así podríamos mencionar diversas formas de seguridad, y los correspondientes de la defensa. Nos vamos a fijar en tres niveles que están en el de las naciones, de las regiones y de las organizaciones de carácter global o mundial. Nos referimos a la seguridad y Defensa Nacional; seguridad y defensa común, seguridad y defensa colectiva o global. Son conceptos que aparecen en los compromisos de la ONU, la OTAN, la Unión Europea (UE) o la Defensa Nacional.

Tendríamos que recurrir a la Carta de Naciones Unidas, donde encontramos que en el punto primero del artículo 1 se dice:

«Los propósitos de Naciones Unidas son: uno mantener la paz y la seguridad internacionales.»

Está claro que esta seguridad trata de promover la paz entre las naciones estableciendo, ya en el año 1949, después de una guerra mundial, los principios para resolver los conflictos internacionales por métodos pacíficos (1).

Por otro lado, si bajamos un escalón en el ámbito internacional y nos situamos en el nivel regional, podemos acudir al Tratado del Atlántico Norte, donde en el preámbulo se dice:

«Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y conservación de la paz y seguridad.»

De esta forma se da un paso más y se establece un instrumento político militar de carácter colectivo que significa un afán aglutinador de fuerzas e intereses, nunca supranacional. La seguridad colectiva supone compartir y coordinar los esfuerzos de protección nacional.

Finalmente, descendiendo dentro del nivel regional, al continental, llegamos al Tratado de la Unión Europea (TUE), ya en vigor, que en su artículo J.4, párrafo primero, dice:

«La política exterior y de seguridad común debe incluir todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluyendo el marco de una posible política de defensa común.»

Lo que significa una defensa, que no siendo privativa de ningún Estado, pertenezca a todos los países miembros.

(1) Según el embajador Gardner (*Política Exterior* noviembre/diciembre 1996) el concepto de seguridad colectiva fue una idea de Roosvelt.

Aún podríamos descender un peldaño más en la escala de la seguridad y defensa para llegar al nivel nacional, tendríamos que acudir a las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Allí, en un solo artículo, el cuatro, se armonizan los dos conceptos:

«La Defensa Nacional es deber de todos los españoles. Las Fuerzas Armadas, identificadas con los ideales del pueblo español, del que forman parte, al que sirven y del que reciben estímulo y apoyo, son elemento esencial de aquella, en su alerta permanente por la seguridad de la Patria.»

La seguridad colectiva, la seguridad común y la Seguridad Nacional son aún tres conceptos distintos de la escala de seguridad, pero que están íntimamente enlazados, ya que son complemento, por lo que hoy se considera la seguridad como un elemento indispensable de la paz. La seguridad ha adquirido una dimensión global —como tantas otras cosas— y se ha convertido en una cualidad de la paz. Sin seguridad no hay estabilidad, sin estabilidad no hay paz.

El Club de Roma ha hecho unas consideraciones sobre la seguridad en el nuevo contexto internacional señalando nuevos enemigos que afectan a la estabilidad de los pueblos: el desorden político-social y las catástrofes ecológicas.

En este sentido también el Instituto Internacional de Investigaciones de la Paz (SIPRI) ha señalado cinco categorías de objetivos de la seguridad que son: los regímenes políticos, las naciones, las regiones y la política mundial; a estos objetivos los considera en tres dimensiones distintas: la política, la estrategia y la economía. Por fin, la profesora Touraine del Instituto de Estudios Políticos de París, publicó en la *Revista Española de Defensa*, octubre de 1992 un artículo que titulaba: «¿Qué seguridad para Europa?». Distingue dos posturas antagónicas, mantener el viejo orden reformado o buscar uno nuevo en el cual se haga efectiva la Carta de París y se renuncie a la guerra como medio para resolver los conflictos.

La seguridad europea ha evolucionado, aprovechando los principios obtenidos en las experiencias históricas vividas. Así, se ha pasado de la defensa a la disuasión y de ésta a la distensión cuya máxima expresión se observa en el proceso de Helsinki.

Hoy se ha llegado a la seguridad cooperativa en la que caben toda clase de acuerdos para evitar y prevenir o neutralizar los conflictos, a la vez que se promueve la interoperabilidad de técnicas, organizaciones y doctrinas

que permitan a fuerzas de distintos países operar conjunta y combinadamente, con el nuevo concepto Fuerzas Operativas Conjuntas Combinadas (FOCC), no sólo en el ámbito OTAN, sino también en el marco de la Asociación para la Paz (APP).

Tal es el ejemplo de efectividad y eficacia que la fuerza de los hechos ha impuesto ante la actuación de la Fuerza de Intervención de la Paz (IFOR) en el conflicto de la antigua Yugoslavia. Allí están actuando coordinadamente, no sólo fuerzas OTAN, APP, sino también de otros continentes como africanos o asiáticos, pero bajo la dirección OTAN.

Europa es por su parte un pequeño continente que alberga un mosaico de naciones, cuna y origen de la civilización llamada occidental, la cual reúne a las naciones más desarrolladas política, económica y socialmente del Mundo. Pero en nuestro continente existen muchos problemas de Seguridad Nacional, regional e internacional. No en vano en nuestra Europa varias organizaciones se preocupan de los temas de seguridad y defensa. Todas ellas están sometidas a un proceso de cambio y adaptación a una situación bastante indefinida. No obstante, se aprecia el interés general por el establecimiento de un *rol* en la seguridad y defensa europea.

Así, las organizaciones políticas o político-militares: UE, OTAN, UEO y OSCE, se han disputado misiones hasta encontrar un verdadero *status* que se produjo ante los hechos reales que ofreció el conflicto de Bosnia y la necesidad de actuar con eficacia.

Desde la Carta de París (1990) que puso fin a la guerra fría, en la cual los líderes políticos proclamaban el rechazo de la guerra como instrumento para resolver los conflictos, hasta nuestros días han ocurrido más muertos y padecimientos humanos que en todo el periodo que se dejaba atrás. La multiplicación de países ha sido un alumbramiento con dolor y este fenómeno de división que se ha producido sobre todo en la Europa no Occidental contrasta con el proceso de unión o concentración de esfuerzos políticos, económicos y de seguridad y defensa que se está produciendo en este otro espacio europeo. Por eso conviene señalar que el proceso de UE, a las propias dificultades para consolidarse en sus tres pilares, se le han añadido nuevos *inputs* que afectan a la dinámica del proceso, especialmente en lo referente a dos aspectos concretos: el reconocimiento de que la seguridad y defensa europea está ligada a compromiso americano y, por otra parte, la aceptación del hecho cierto de que las nuevas naciones democráticas europeas tienen derecho a ser admitidas en la UE.

Estas dos condiciones de la estructura geográfica no son más que el reconocimiento de la doble condición geopolítica que nos liga hacia el Este con Rusia, con una dimensión geoestratégica de carácter continental, y hacia el Oeste nuestros intereses europeos están unidos, por el Atlántico, con Estados Unidos y Canadá, con una estrategia de carácter marítimo. Considero que es fundamental que Europa reconozca su doble condición geopolítica que le obliga a mantener una doble geoestrategia marítimo-continental. Se puede así afirmar que el problema de la seguridad europea tiene así una doble dimensión en el sentido de los paralelos del globo terráqueo que le lleva a compartir su seguridad con Rusia y Norteamérica. Pero no se puede olvidar la seguridad de las regiones Norte y Sur. Esta última enmarcada en el Mediterráneo, espacio marítimo que nos une con los países del norte de África, en una zona enormemente conflictiva donde se está intentando poner en práctica un proyecto de seguridad cooperativa que ha sido proclamado en la Conferencia de Barcelona (1995).

La seguridad y la defensa común europea

Vivimos una situación de cambio y transición, tras los sucesos que originaron el gran seísmo geopolítico ocurrido en el final de la década pasada. El panorama geoestratégico que se divisa en Europa, si bien en principio no ofrecía unos rasgos que pudieran apreciarse con nitidez, ahora podemos divisar algunos aspectos de la seguridad y defensa que nos ayuden a establecer los fundamentos para la estructura que será la que funcione en el nuevo siglo y milenio.

Utilizaremos solamente dos perspectivas, a las cuales acabo de referirme: la geopolítica europea que nos permitirá conocer la problemática de la conflictividad del entorno continental y la geoestrategia europea, basada en el análisis de la estrategia de los países europeos y las Organizaciones que se ocupan de la seguridad y defensa.

La geopolítica vuelve a ser motivo de estudio y preocupación de los alemanes que buscan el modo de encajar a esa gran potencia europea emergente en el centro del continente, sin que su salida a superficie, con toda su magnitud y poder, signifique motivo de preocupación para nadie, sean estos los propios europeos, los rusos o los americanos. Este es, en mi opinión el fenómeno geopolítico más importante y trascendente en términos de la seguridad europea. Según Günter Riusche (presidente de la Fundación «Konrad Adenauer») «el anclaje euroatlántico de Alemania está fuera de toda duda».

Otro aspecto de la geopolítica europea afecta a la postura rusa respecto a su seguridad que debe organizarse en un nuevo contexto incierto. Si antes Rusia disponía de un anillo de seguridad y basada en la interposición hacia el Oeste de una serie de países aliados los Países de Europa Central y Oriental (PECOS), ahora la política de ampliación de la Alianza Atlántica deja a los rusos con ese flanco al descubierto, lo que les crea problemas por la inseguridad que les proporciona la nueva situación y afecta a los Tratados FACE y START.

Alemania y Rusia forman un eje geopolítico de cuya estabilidad depende la seguridad europea en su dimensión continental en la Europa Central y Oriental. Si Rusia es una gran potencia militar, sobre todo en capacidad nuclear, Alemania se muestra en cambio como una superpotencia económica que puede apoyar el desarrollo de Rusia, en su proceso de adaptación a la economía de libre mercado. Sin embargo, ninguno de estos dos países parece que juegue a edificar un sistema de seguridad bilateral, lo que se consideraría peligroso para el entorno europeo.

Finalmente, otro de los rasgos destacables de la seguridad europea radica en la postura norteamericana en la nueva situación geopolítica de Europa. Visto lo ocurrido desde la caída o derrumbamiento del muro de Berlín hasta aquí, con el repliegue de fuerzas norteamericanas del espacio centroeuropeo, me atrevería a aventurar que el centro del despliegue avanzado estadounidense ha dejado el continente y se ha hecho más marítimo, poniendo el interés estratégico más al Oeste y más al Sur. Se comprende así la disputa franco-americana por el control del mando sur de Europa, que quieren obtener los franceses, mientras que la VI Flota sigue ejerciendo todo su peso estratégico en el Mediterráneo, posición que no están dispuestos a ceder a ninguna otra potencia.

El panorama geoestratégico desplaza el interés norteamericano, silenciosamente y sin estridencias hacia la región sur de Europa, o mejor a flote en el *Mare Nostrum*, como puente entre el Norte y el Sur, a caballo de dos continentes y en apoyo de sus aliados de Oriente Medio y golfo Pérsico, donde está el núcleo de sus intereses más importantes.

Se perfilan dos concepciones distintas de la seguridad y defensa europea distintas que llevan años tratando de asentar unas posiciones con mayor protagonismo. Podríamos denominarlas la atlantista y la europeísta. Ambas posturas tuvieron sus partidarios acérrimos y sus respectivos *fans* y si bien hubo momentos de cierta tensión entre ambas, sobre todo al principio, que llevaron a que algún líder político norteamericano afirmase que

«ellos no estarían en Europa contra la voluntad de los europeos ni un minuto», pronto se vio que la postura europeísta no tenía mucha consistencia, ni era exclusiva, ni podía subsistir ante él la evidencia de los hechos y experiencias históricas.

Transparencia y complementaridad, fueron los principios que sirvieron para apartar toda clase de suspicacias y comenzar las colaboraciones de la OTAN y la UEO; primero en la guerra del Golfo y después en la crisis de Bosnia.

Así, ambas tendencias en los procesos europeo y atlántico han sido evolucionando con el ocurrir de los acontecimientos que estamos viviendo. Por eso es importante reconocer los cambios habidos en ambos procesos que afectan a la seguridad europea.

El primero, en la implicación de la UE en temas de seguridad y defensa que se reconoce en el TUE de Maastricht y en los objetivos a perseguir en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que pretende revisar el Tratado de Maastricht de febrero del año 1992.

Definir y reforzar el segundo pilar que es la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) constituye una tarea que va a poner «la piedra angular» de la Europa del siglo XXI. Se busca situar la responsabilidad de la PESC en la Comisión Europea, en el Consejo Europeo o en el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de los quince.

La CIG ha recibido un dictamen de la Comisión que en su Capítulo II:

«Una identidad exterior fuerte», reconoce que «la experiencia nos ha confirmado las expectativas de los Estados miembros para tener una mayor influencia de una acción común.»

Se afirma que los esfuerzos europeos han sido dispersos y corren el riesgo aún mayor después de las ampliaciones.

La CIG se propone: «dotar a la Unión de una auténtica capacidad de actuación, más que de reacción», para la mejor defensa de los intereses europeos. Sin embargo, se reconoce que si bien en otros ámbitos de la política común funcionan las acciones como las económicas o comerciales, con un alto grado de eficacia, la PESC se encuentra todavía en un «estadio de desarrollo insuficiente».

Por lo expuesto anteriormente, la CIG debe plantearse los tres objetivos siguientes:

— El objetivo A: reunir los elementos de acción exterior en un todo único y eficaz.

- El objetivo B: mejorar la PESC en todas sus fases.
- El objetivo C: crear una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) como parte de la PESC.

Respecto al primer objetivo se busca la coordinación de las decisiones del Consejo y la Comisión en materia de política exterior para lograr la unidad de acción. Se consideran tres fases de la decisión: la preparación, con la creación de una Célula de Análisis Común que integrada por expertos sirva para emitir análisis de apoyo a los órganos de la toma de decisiones comunes. Se apoyará con informes de la UEO.

En el segundo objetivo se introducen las nociones de «posición común» y de «acción común». Estos conceptos han creado problemas y se debaten las decisiones por unanimidad o mayoría cualificada, especialmente cuando se trate con el empleo de la fuerza militar. Se admite que la decisión sea cosa del Consejo y la ejecución corresponda a la Comisión.

Finalmente, la construcción de una IESD requiere la consideración de la incapacidad para la proyección de un apoyo militar convincente, como lección de las experiencias recientes. Se considera imprescindible una voluntad política común por parte de los Estados de la UE.

Pero también se reconoce que la OTAN sigue siendo el eje central de la defensa europea y que la defensa común es el pilar europeo de la Alianza Atlántica, lo mismo que la UEO constituye el elemento principal en temas de defensa, dentro de la UE. Así, se confirma que la PESC ha de desembocar en una defensa común y que la UEO representa el brazo armado de la defensa europea.

La CIG ha señalado cuatro líneas de acción en materia de defensa común:

- Modificar el TUE para incluir las misiones de paz aceptadas en Petersberg.
- Incluir la participación de los ministros de Defensa en las reuniones del Consejo.
- Decidir el papel de la UEO con vistas a la integración en la UE.
- Regular las materias de las industrias de la defensa en el ámbito europeo.

La dimensión atlántica

El segundo gran cambio institucional y estratégico que afecta a la seguridad europea es el que verdaderamente refleja la dimensión atlántica y

representada por esta Alianza marítima e intercontinental. La Alianza Atlántica es sobre todo el gran compromiso entre los países democráticos y desarrollados, de uno y otro lado del océano, para mantener la paz y seguridad, en el área del Atlántico Norte. Esto es lo que se firmó en el Tratado de Washington en 1949, al cual España se adhirió en el año 1982.

En estos momentos, en los que la Alianza está sometida a un proceso de cambio y transformación que explicará a continuación el profesor don Felipe Maraña, considero importante, por tanto, dejar sentado aquí lo que no ha cambiado porque es fundamental y sólido para el futuro. Podemos hacernos dos preguntas en este sentido:

- ¿Sigue vigente el Tratado de Washington? Frecuentemente se hacen afirmaciones cuestionando la necesidad de la OTAN, tras el final de la guerra fría.

En mi opinión se confunde la OTAN con la Alianza Atlántica, pues mientras ésta es un Tratado que establece un compromiso libremente aceptado por unas naciones soberanas y democráticas, la OTAN es una Organización que da vida a esa Alianza. Ésta es la que puede cambiar, modificarse y adaptarse a las nuevas circunstancias.

Así, podemos destacar que el Tratado no hace referencias en sus 14 artículos a ningún enemigo concreto, pero se centra en la voluntad de mantener la seguridad y la defensa colectiva como medio de «garantizar la libertad, herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley». Ya se comprende que los objetivos de este Tratado no ponen límites a su vigencia en cualquier tiempo.

- ¿Qué es la OTAN en el final del siglo xx? En primer lugar, se puede reconocer que la OTAN, no es una Organización militar, aunque su instrumento de acción más resolutivo se base en la defensa colectiva. También ha de reconocerse que la OTAN tiene un sistema de decisiones experimentado y eficaz, pero que no es supranacional, ya que el Consejo Atlántico toma sus decisiones siempre por consenso y allí están todas las naciones en plano de igualdad. La OTAN es así un foro de entendimiento internacional para mantener la paz y seguridad, en una región, entre dos continentes y comprende a los países que se ubican en ambas orillas del Atlántico Norte.

Acrónimos utilizados

IM (DEM): Infantería de Marina (Diplomado Estado Mayor).

ONU: Organización Naciones Unidas.

OTAN: Organización Tratado del Atlántico Norte.

SIPRI: Instituto Internacional de Investigaciones de la Paz de Estocolmo.

FOCC: Fuerzas Operativas Conjuntas Combinadas.

APP: Asociación para la Paz.

IFOR: Fuerza de Intervención de la Paz.

PECOS: Países Europa Central Oriental.

FACE: Tratado Reducción Armas Convencionales.

START: Tratado Reducción Armas Nucleares Estratégicas.

UEO: Unión Europea Occidental.

CIG: Conferencia Intergubernamental.

UE: Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea (Maastricht).

PESC: Política Exterior Seguridad Común.

IESD: Iniciativa Europea Seguridad Defensa (Común).

LA OTAN Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

(EL FUTURO DE LA OTAN)

Por FELIPE MARAÑA MARCOS

Introducción

En Bruselas, entre los días 10 y 11 de diciembre, la OTAN ha dado un nuevo paso en su adaptación a la realidad europea de la posguerra fría. Fijó para el 8 y 9 de julio en Madrid la Cumbre en la que se pretende invitar formalmente a varios países del Este a negociar su ingreso en la Organización.

Sin apenas debates parlamentarios ni campañas de concienciación de la opinión pública, los gobiernos de los 16 países miembros de la Alianza han acordado ya preparar la ampliación de la OTAN al Este en el 1999, coincidiendo con el cincuenta aniversario de su fundación. Actuando de esta manera, los dirigentes occidentales cierran los ojos a los peligros potenciales derivados de dicha ampliación e insisten en que impulsará la seguridad, la estabilidad y la cooperación en Europa Central y Oriental. Se da por hecho que existe un vacío de seguridad y se considera necesario cubrirlo antes de que Rusia se recupere e intente restablecer de nuevo su influencia anterior en la zona, aunque fuera con medios diferentes.

En los países con más posibilidades de ingresar en el primer grupo de nuevos miembros tampoco se ha hecho un esfuerzo apreciable para convencer a la población de la necesidad de entrar en la OTAN. En las encuestas realizadas en algunos de esos países a finales del año 1996 se ve clara-

mente el apoyo masivo a integrarse en la Unión Europea (UE) y la profunda división de opiniones sobre el futuro ingreso en la OTAN. Esa división, en el caso de la República Checa, por ejemplo es un 38% a favor y un 35% en contra (1).

El secretario de Estado estadounidense saliente, Warren Christopher, reiteró que la OTAN no tiene previsto desplegar armas nucleares en ninguno de los países del Este que se incorporen a la Alianza y ofreció, además, a Rusia abrir de inmediato negociaciones para establecer una relación especial. Rusia ha aceptado negociar, pero su ministro de Exteriores, Yevgeny Primakov, ha reiterado que Moscú no ha modificado su oposición a la ampliación. La esperanza de la OTAN es que estas negociaciones concluyan antes de la Cumbre de Madrid.

Pasando de los formalismos diplomáticos a la realidad, la situación de la OTAN a finales del año 1996 está determinada por los siguientes vectores:

- Los contactos con Rusia, complicados por la salud de Boris Yeltsin, se han reanudado tras la operación del presidente ruso, pero sería prematuro adelantar posibles resultados.
- Los preparativos de la ampliación al Este se iniciaron con la entrada en vigor de la Asociación para la Paz (APP) y se aceleraron con la intervención en Bosnia. Rumania, tras las elecciones de noviembre, ha mejorado sustancialmente sus posibilidades de ingresar con el primer grupo. Las dudas principales son qué hacer con Eslovenia y con Eslovaquia. Está prácticamente descartado que las repúblicas bálticas entren en la primera oleada, lo que significa a todas luces aceptar, al menos de forma limitada, el veto ruso por mucho que se siga insistiendo en que Rusia no puede ejercer veto alguno sobre las decisiones de la OTAN.
- Esos preparativos coinciden con la reforma interna de la Alianza, cuyo obstáculo principal es el desencuentro entre Estados Unidos y Francia. Todo indica que la estrategia francesa de exigir la mayor (el SACEUR para Europa) con la esperanza de conseguir la menor (al menos el mando sur) no ha dado resultado.
- Estados Unidos y Alemania parecen estar de acuerdo en la estrategia de ampliación plasmada en la Declaración de Stuttgart del ex secretario de Estado estadounidense, Warren Christopher. Esa estrategia recoge alguna lecciones aprendidas en los meses cruciales de la unifi-

(1) Datos publicados por la agencia Reuter el 4 de diciembre de 1996.

cación alemana y no parece tener en cuenta intereses prioritarios de Francia, que hubiera preferido una ampliación paralela y coordinada de la OTAN, de la UE y de la Unión Europea Occidental (UEO) a una ampliación rápida y unilateral de la OTAN como la que se ha acordado o, más bien, impuesto desde Washington y Bonn.

- La situación interna de Rusia y la evolución del proceso de paz en Bosnia son los principales imponderables en este proceso de adaptación, pero gracias a Bosnia y a la débil o nula voluntad política de los europeos de establecer una verdadera defensa común, la OTAN se ha impuesto como la Organización indiscutible de la defensa y de la seguridad en el Viejo Continente, sin competencia previsible de ninguna otra a medio plazo.
- España ha decidido adelantarse para que no coincidan las negociaciones de ampliación al Este con las negociaciones de su incorporación plena a los mandos integrados

Lo que está en juego es un nuevo equilibrio de poder en Europa. Si ha quedado algo claro en la segunda mitad del año 1996, es que en el pulso que se libra desde el año 1989 por ocupar las posiciones predominantes en ese nuevo equilibrio de poder la UEO ha cedido cualquier aspiración autónoma a la OTAN y la UE ha renunciado a medio plazo a cualquier posibilidad de identidad europea de defensa independiente de la OTAN.

Por ello, la única posibilidad de que no salga reforzado el liderazgo estadounidense en Europa es que, como resultado de la reforma interna de la Alianza y de su ampliación al Este, se logre un mayor equilibrio en el reparto de cargas y en la distribución de responsabilidades entre europeos y estadounidenses. De entrada, no parece esa la tendencia que observamos en los presupuestos de austeridad de todos los países europeos. Es evidente que la prioridad de Europa hoy es cumplir los criterios de convergencia para entrar en la Unión Monetaria y no dotarse de los medios necesarios para equilibrar sus relaciones militares, dentro y fuera de la OTAN, con Estados Unidos.

Bajo la superficie retórica del debate político al que asistimos casi a diario se libra una tensión mucho más importante por la hegemonía en sectores tecnológicos avanzados, como el de la informática, el audiovisual, el espacial y el de las telecomunicaciones. El acuerdo de principio arrancado por Estados Unidos a la UE en la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Singapur de mediados de diciembre para la reducción generalizada de las tarifas aduaneras sobre las tecnologías de la informa-

ción para el año 2000 es otra victoria parcial en el pulso más importante que se libra hoy por la hegemonía en los sectores decisivos del próximo siglo. El propio Bill Clinton reconocía el 13 de diciembre que el cumplimiento de ese acuerdo supondría unos beneficios anuales para Estados Unidos de unos 5.000 millones de dólares, tres cuartas partes de todo el presupuesto anual de Defensa de España.

Tanto en el debate político como en el debate tecnológico sobre el futuro de la OTAN las posiciones de unos y de otros se han basado en sobrentendidos que, poco a poco, se han convertido en malentendidos y que, de no corregirse en la primera mitad del año 1997, podrían dar lugar a graves problemas o llegar a provocar, incluso, el estancamiento del proceso de adaptación de la OTAN a la nueva Europa iniciado tras la caída del muro de Berlín y la unificación alemana.

Francia parece haber cometido un grave error de apreciación al dar por supuesto que Bill Clinton, tras su reelección, flexibilizaría su posición en las negociaciones sobre el reparto de los nuevos mandos de la OTAN. Estados Unidos pueden estar cometiendo otro error igual o más grave si, como parece, dan por seguro que Jacques Chirac acabará aceptando la reintegración plena de Francia en los mandos de la OTAN y la descafeinización de la UEO sin compensación alguna.

En la Cumbre de Londres, en 1990, la OTAN aprobó el nuevo concepto estratégico. En Roma, un año más tarde, se abrió a Rusia y al antiguo bloque soviético mediante el establecimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. En enero del año 1994 aprobó la APP y en diciembre del mismo año el concepto Fuerzas de Operaciones Conjuntas Combinadas (FOCC), decisiones cruciales, como se ha demostrado desde entonces, para la transformación de la Alianza. En Berlín, por último, en junio del año 1996 y en los consejos de ministros de Exteriores y de Defensa desde entonces todo el esfuerzo se ha dirigido a concretar el calendario y el contenido de la ampliación, de la reforma interna y de las futuras relaciones con los países del antiguo bloque soviético que no se integren a la OTAN.

De las elecciones estadounidenses de noviembre y de las reuniones de diciembre de la Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) en Lisboa, de la OTAN en Bruselas, de la Asamblea General de la UEO en París y de la UE en Dublín se desprenden algunas conclusiones generales que definen el contexto actual de la seguridad europea:

— En Estados Unidos el presidente Bill Clinton necesitará el apoyo republicano para que el Legislativo apruebe la transformación de la OTAN.

El nuevo equipo que ha elegido para dirigir la política exterior y de seguridad en su segundo mandato carece de una visión global estratégica, por lo que es previsible que continúe la diplomacia de «zig zag» que ha practicado durante su primer mandato.

- A pesar de ello, Estados Unidos, con la ayuda de Alemania, están imponiendo sus tesis sobre la futura seguridad europea y la nueva secretaria de Estado, M. Albright, es la más firme partidaria del equipo anterior de la ampliación rápida y de la política de hechos consumados frente a Rusia.
- La OTAN, en este esquema, se consolida como la Organización dominante.
- El futuro de la UEO se ve ensombrecido por las diferencias de intereses entre Bonn y París.
- La OSCE seguirá teniendo un *rol* importante en la observación de los procesos electorales en el Este, como mediadora en situaciones de conflicto y como vigilante de los compromisos de desarme, pero se aleja del objetivo tradicional ruso de convertirla en sustituta de la Alianza.
- La UE, por último, está volcando todos sus esfuerzos en la unión económica y monetaria. La idea de una unión militar, si alguna vez fue algo más que un ideal de unos pocos, se aleja indefinidamente en el tiempo.

Los criterios para la ampliación

A comienzos del año 1997 cuestionar u oponerse a la ampliación, como siguen haciendo Rusia y medios occidentales muy influyentes como el *New York Times*, es una actitud puramente académica, pues no parece que vaya a modificar sustancialmente la extensión de la Alianza antes de finales de siglo.

Los criterios principales que se están teniendo en cuenta para seleccionar los primeros candidatos formales al ingreso son (2):

- La reforma política y económica: la OTAN no quiere más regímenes represivos ni economías en bancarota en su seno. Aunque la democracia parlamentaria sea uno de los valores fundamentales plasmados en el Tratado de Washington, lo cierto es que durante la guerra fría el criterio principal para admitir a un país en la OTAN no fue su respeto

(2) GORDON, P. «A Checklist for NATO Hopefuls». *The Wall Street Journal*, p. 8, 20 de noviembre de 1996.

de la democracia ni su libre mercado sino su oposición a la Unión Soviética y su utilidad al resto de los miembros. Es decir: el valor estratégico pudo más que el democrático. Ahora, con la salvedad de Turquía, se intenta equilibrar mejor los valores estratégicos, los políticos y los económicos.

- Buenas relaciones con los vecinos: el caso greco-turco es buena prueba de que tampoco este criterio fue decisivo durante la guerra fría. Las reglas han cambiado y hoy, para la ampliación al Este, se ha convertido en uno de los criterios fundamentales. La razón es bien sencilla: la OTAN no desea nuevos aliados embarcados en disputas fronterizas. De ahí las fuertes presiones que viene ejerciendo para que los litigios abiertos desde el Trianon se cierren antes de la ampliación. Algunos pasos se han dado en esa dirección entre Hungría y Rumania. Los contactos entre Eslovaquia y Hungría van mucho más lentos. Las reclamaciones en los Sudetes, que separan todavía a Alemania y a la República Checa, entraron en vías de solución con el acuerdo firmado por los dos países a comienzos de diciembre.
- La capacidad de contribuir a la seguridad aliada: como decía John Kennedy, no se trata tanto de la necesidad que los países candidatos al ingreso tengan o puedan tener de la OTAN sino de lo que puedan aportar a ella y a sus objetivos de paz, estabilidad, seguridad y prosperidad. ¿En qué se concreta dicha aportación? Bosnia es el mejor ejemplo de lo que cada uno puede hacer en la medida de sus posibilidades en recursos humanos y materiales, armas y territorio, espacio aéreo y marítimo. Contribuir a la seguridad aliada incluye, por supuesto, comprometerse a resolver por medios pacíficos los conflictos étnicos y territoriales, y evitar confrontaciones con los vecinos.
- El apoyo de los actuales miembros: igual que un país no es independiente porque así lo declare sino porque los demás lo reconocen como tal, de igual manera la incorporación a la OTAN exige, aparte del deseo de entrar, la aceptación por los gobiernos y parlamentos (el Congreso en el caso de Estados Unidos) de los 16 países miembros. En el caso del Senado estadounidense, se exige una mayoría de dos tercios. No será fácil superar tantos exámenes sin la consolidación de la democracia, sin unas relaciones pacíficas con los vecinos, si no aportan nada a la causa aliada y si su ingreso exige excesivos sacrificios económicos.

¿Cuántos de los posibles candidatos cumplen hoy estos criterios? Parece que sólo cuatro en su totalidad: Polonia, Hungría, República Checa y Eslo-

venia. Las dos cuestiones más difíciles de responder en los próximos meses serán por qué mi vecino sí y yo no, o qué debo hacer ahora para entrar yo también. Es seguro que las plantearán antes o después todos los que, aun queriendo y reuniendo muchos de los requisitos citados, se queden fuera.

Los contactos con Rusia

Ni Rusia ve hoy en la OTAN una amenaza para su seguridad ni la OTAN ve en Rusia una amenaza para la seguridad de sus miembros. Las diferencias, por lo tanto, entre ambas sobre la razón de ser de la OTAN y su posible ampliación deberían poder encauzarse en las negociaciones acordadas, en la Carta de Seguridad propuesta por la OTAN y en acuerdos o pactos paralelos de la OTAN y de Rusia con los países que se sientan amenazados o afectados negativamente por la ampliación y/o la carta Rusia-OTAN.

Washington y Bonn ven con buenos ojos extender a los países que no se incorporen antes del año 2000 en la OTAN todas las garantías del Tratado de Washington salvo las del artículo 5. Para François Heisbourg, ex director del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres y actualmente presidente del Comité francés de dicho Instituto, semejante paso «enviaría una señal poderosa de que la OTAN ya no se puede tomar en serio» (3).

Para Ucrania, se estudia en Bruselas y en Kiev otro pacto de seguridad. Para las repúblicas bálticas, se ha llegado más lejos en la elaboración de un plan alternativo a la ampliación que incluiría la participación de estos países en una APP reforzada, nuevos proyectos de cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz como la de Bosnia, una intensificación de la cooperación regional y acelerar el ingreso de estos países en la UE. A los dirigentes bálticos todas estas ofertas les suenan a cánticos celestiales. Temen que, de quedarse fuera, sean víctimas de otro proceso de finlandización, fragmentación e inestabilidad (4).

«El uso de la fuerza militar para recuperar el control de los Estados bálticos puede que no esté en los planes actuales (de Rusia), pero la historia

(3) «At this point, Only Washington Can Slow the Reckless Pace», *The International Herald Tribune*, p. 8, 28 de noviembre de 1996.

(4) Véase artículo de CARNEGIE, H. «Baltics May Have to Take Second Best», *Financial Times*, p. 2, 22 de noviembre de 1996.

muestra una reiterada inclinación de la *realpolitik* rusa a dominar el Báltico», advertía a primeros de diciembre Valdis Krastins, embajador de Letonia en la República Checa (5).

Advertía el primer ministro eslovaco, Vladimir Meciar, el 5 de diciembre en París, de visita en la Asamblea Parlamentaria de la UEO, que «si Rusia se siente amenazada o aislada, es probable que intensifique sus relaciones con China y con los países árabes, y no interesa a nadie semejante polarización de fuerzas» (6).

En sus múltiples declaraciones, con frecuencia contradictorias, sobre esta cuestión, los dirigentes rusos citan otras consecuencias posibles de una ampliación de la OTAN al Este sin su beneplácito o que no tenga en cuenta sus intereses:

- Incumplir o seguir incumpliendo las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE). En Lisboa, a comienzos de diciembre, ya se aceptó revisarlas.
- Seguir sin ratificar en la Duma las START II.
- Acelerar la formación de un bloque militar alternativo en la antigua URSS.
- Reforzamiento de los grupos nacionalistas y comunistas rusos.
- El ministro de Defensa, Igor Radionov, amenazaba a finales de noviembre con «medidas adecuadas» si la OTAN «reanima los tiempos de la guerra fría y se amplía al Este». Entre las medidas posibles, citaba una doctrina militar más agresiva, una nueva unión militar de defensa e, incluso, la posibilidad de «apuntar sus cohetes hacia algunos países europeos que entren en la OTAN» (7).

En su intervención ante la última «cumbre» de la OSCE, el primer ministro ruso, Viktor Chernomyrdin, veía en la ampliación una nueva división de Europa y un retorno a la guerra fría. En conversaciones privadas, tanto él como su ministro de Defensa expresaban su preocupación por una reducción del margen de maniobra de Rusia si los arsenales nucleares tácticos europeos llegan a convertirse en arsenales estratégicos, vía ampliación.

El enlace de Rusia en Mons, Bélgica, general Leontiny Shetsov, se pregunta:

(5) *International Herald Tribune*, p. 10, 6 de diciembre de 1996.

(6) Declaraciones recogidas por la agencia Reuter el 5 de diciembre de 1996.

(7) ROMERO, C. «Moscú amenaza». *Efe*, 28 de noviembre de 1996.

«¿Cómo explicaría usted a los rusos que tanques y aviones de la OTAN se aproximan a sus fronteras? Está claro que no lo hacen por su seguridad. Bien, dirán, la OTAN ha cambiado, pero luego, yo digo, Rusia también ha cambiado. ¿Por qué no lo tienen ustedes en cuenta?» (8).

El presidente polaco, Aleksander Kwasniewski, sin embargo, anunciaba ante la Asamblea de la UEO el 4 de diciembre que, en su opinión, los recelos rusos sobre la admisión de sus antiguos satélites esteuropeos se diluirán de la misma forma que los viejos temores soviéticos a la unificación alemana.

La opinión de Kwasniewski es compartida por muchos en Occidente y en la propia Rusia. Hasta Sergei Karaganov, uno de los asesores principales del Gobierno ruso en política exterior y de seguridad, considera muy difícil, dada la debilidad de la Rusia actual, que los recelos y las amenazas de Moscú desvíen a la OTAN de sus planes de ampliación.

La experiencia de la unificación alemana, el éxito diplomático más importante logrado en mucho tiempo gracias a la cooperación entre Washington y Bonn, está influyendo decisivamente en los contactos con Rusia. Helmut Kohl y George Bush actuaron como lo hicieron en los años 1989-1990 con Mijail Gorbachov porque vieron una ventana de oportunidad que, de cerrarse, podía no volver a abrirse en mucho tiempo. Kohl y Clinton ven hoy en la debilidad de Rusia otra ventana de oportunidad para la ampliación de la OTAN que, de no aprovecharse, podría no repetirse en una o más generaciones.

Francia contra Estados Unidos

Hay dos formas de analizar las tensiones crecientes entre Estados Unidos y Francia: como «el conflicto de siempre» que resurge con nuevas formas en la adaptación inevitable de todos a la posguerra fría (9) o como el producto de la esquizofrenia que supone para Francia defender al mismo tiempo una verdadera defensa europea sin los medios para ello, una autonomía estratégica nacional cada día más costosa e inservible, y una parti-

(8) Declaraciones a FRIEDMAN, T. *International Herald Tribune*, 28 de noviembre de 1996.

(9) Esta es la posición que defiende, entre otros, LEWIS, F, en *The International Herald Tribune*, p. 8, 13 de diciembre de 1996.

cipación plena en la OTAN, donde priman los intereses estadounidenses, británicos y alemanes (10).

Los lugares de desencuentro son bien conocidos: el Cercano Oriente, la zona de los Grandes Lagos, Argelia, Bosnia hasta la paz de Dayton, el proceso de ampliación de la OTAN, la sucesión de Boutros-Ghali en la secretaría general de la ONU, la Organización Mundial del Comercio, las relaciones con Irán, Irak, Libia y Cuba, el sector aeroespacial, los satélites de espionaje, los servicios secretos, etc.

El choque de intereses y de objetivos ha cristalizado también en el debate sobre la reforma interna de la OTAN y amenaza con complicar dicha reforma si las diferencias no se superan en los próximos meses.

Para que nadie le pueda acusar de abandonar principios fundamentales del ideario *gaullista*, Chirac exige una verdadera identidad europea de defensa dentro de la OTAN a cambio del retorno a los mandos integrados, de los que De Gaulle retiró a Francia en 1966. El primer «talón de aquiles» de esta posición es que no cuenta con el apoyo firme de sus principales socios europeos. El segundo es que, como señala Soutou, ni siquiera cuenta con el consenso de la clase política francesa.

Ante las contradicciones en la retórica francesa y la evidente brecha que existe entre medios y fines en los planteamientos franceses, Clinton y Kohl parecen haber llegado a la conclusión de que Chirac no tiene nada claro lo que quiere y busca sólo en la oposición a Estados Unidos una popularidad que no encuentra en política interior.

A Francia le gustaría que los europeos ejercieran todos los mandos regionales europeos de la nueva OTAN. Ante la negativa estadounidense, ha dado una batalla por europeizar el mando sur (Nápoles) que estaba perdida de antemano: porque dicho mando sin la VI Flota estadounidense pierde su esqueleto y Estados Unidos jamás van a ceder a un extranjero el mando de su Flota, y porque, en el sistema de rotación que propone Hervé de Charette, el ministro de Exteriores francés, siempre nos encontraríamos con el insoluble enfrentamiento greco-turco.

Entre las soluciones de compromiso que se buscan, sobre todo por parte de Alemania, están que Francia dirija las fuerzas de acción rápida de la nueva OTAN, que los europeos se roten en el segundo mando militar eje-

(10) Véase el libro de Soutou, G-H. *L'Alliance Incertaine*, Fayard, París 1996.

cutivo o que el control de la VI Flota pase a depender directamente del SACEUR y en el mando de Nápoles se roten europeos y estadounidenses.

Aunque Chirac ha dejado de amenazar con no reintegrar a Francia en los mandos integrados de no resolverse el conflicto de los mandos, tiene grandes dificultades para ceder ante la catarata de acusaciones por parte de los socialistas franceses y de algunos de su propio partido de haber metido de nuevo a Francia en la estructura militar de la Alianza «a cambio de nada».

Resulta, cuando menos, paradójico que Estados Unidos esté más dispuestos casi a hacer concesiones a Rusia para facilitar la ampliación de la OTAN que a Francia para impulsar su reintegración. Mientras los europeos sigan necesitando a Estados Unidos para mantener el equilibrio y la credibilidad de la OTAN y para poder proyectar su fuerzas en los principales conflictos regionales, es muy difícil, si no imposible, que Francia logre imponerse en su pulso con Estados Unidos.

CLAUSURA

CLAUSURA

Por JAVIER PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA

Mi primer pensamiento al llegar el momento de la clausura de estas *VII Jornadas* se refiere al convencimiento de la utilidad de este encuentro.

La Conferencia Intergubernamental es un acontecimiento de primera magnitud, porque en ella se está diseñando nada más ni nada menos que el futuro de nuestro continente, cosa que nadie diría observando la actitud de los europeos, al menos en nuestro país. Y es preciso reconocer que coyunturas como ésta requieren sumar esfuerzos, siquiera sea en términos de aportación de ideas y de debates clarificadores. Esta reunión de Chinchón debe tranquilizar nuestra conciencia en la medida que supone contribuir a que la cuestión se instale en la Universidad y también por fomentar su análisis en el ámbito militar.

El gran acierto de estas *Jornadas* ha sido, a mi juicio, la incorporación de la Unión Europea, que se asoma de esta forma a un debate de calidad, dada la categoría y el interés de los participantes de la Universidad y de las Fuerzas Armadas, y sitúa este encuentro en un marco más completo en cuanto al contraste de puntos de vista y mucho mejor informado de lo que es habitual.

A Maastricht —o Mastrique— se le achacó ir demasiado lejos, demasiado deprisa. Ahora parece que se reprocha a la Conferencia —bajo presidencia irlandesa— estarse quedando corta, al menos en los aspectos que se refieren a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, uno de los nuevos riesgos para la seguridad.

El hecho es que ya tenemos la experiencia de que el camino hacia la Unión Política es más difícil de lo que parece, y se diría que está aún por definir en aspectos muy esenciales. También parece que la necesidad de consenso tiende a rebajar los objetivos iniciales más utópicos y ambiciosos al menos temporalmente, y que la opinión pública puede frenar los procesos si no se siente solidaria con dichos objetivos. De ahí la preocupación de muchos por el escaso eco que está mereciendo esta cuestión en el debate público.

En estas *Jornadas* se ha abordado el tema de «La Conferencia Intergubernamental y la de Seguridad Común Europea». Indudablemente, la noción de seguridad engloba a la de defensa. Decía Manfred Woerner que seguridad era más que defensa, pero que no haya seguridad sin defensa. Podríamos decir con el general Alonso Baquer, que los esfuerzos por la seguridad buscan alcanzar un orden alejado de riesgos, mientras que la defensa es un Estado que garantiza contra la concreción de esos riesgos en amenazas que nos puedan poner en grave peligro. La defensa es, pues, una cuestión de suma importancia que pone además en juego importantes recursos.

Refiriéndonos a la construcción de Europa, parece indudable que sin la dimensión de la defensa la Unión Política no es realmente posible, no sólo porque dicha unión quedaría incompleta, sino también porque una política exterior y de seguridad común no puede ser creíble más que si se apoya en una fuerte identidad europea en este importante aspecto. Dice Robert Bussierè vicepresidente del Centro de Estudios y de Prospectiva Estratégica de París que:

«La defensa no es solamente una componente esencial de la seguridad; es también un instrumento de identificación y de poder.»

Este último término debe ser interpretado en su mejor sentido: entendiendo «poder» por «posibilidad de actuar». En efecto, como se pregunta el mismo Bussierè, los éxitos de la diplomacia norteamericana en la gestión de crisis, y singularmente en el Próximo Oriente y en la antigua Yugoslavia, ¿no se han debido, más que a la calidad de los negociadores, al hecho de que Estados Unidos es una potencia a la par económica y militar?

Se trata de saber si queremos o no una Europa fuerte, que pese en el Mundo, que tenga capacidad de influir, desde la buena conciencia de su propia condición democrática, de su propia preocupación por los derechos humanos, desde su aceptación entusiasta de los principios de Naciones Unidas, desde su experiencia de progreso en la convivencia.

Esa defensa habrá de basarse no sólo en la teoría, sino también en la práctica; para ello se cuenta con la experiencia de la Alianza Atlántica, cuyo éxito debe mucho, desde luego, al espíritu de solidaridad que la ha animado, pero también a la práctica de un mecanismo que encarna esa solidaridad y que transforma esta solidaridad en eficacia.

El sistema de defensa del que se dote Europa deberá ser compatible con la OTAN. En primer lugar, porque no se ve por qué habrá que elegir entre aquél y ésta, y también porque en un ambiente presidido por la cooperación, y tratándose de una defensa concebida en términos colectivos, la conexión transatlántica, además de ser hoy absolutamente necesaria para hacer posible y eficaz cualquier actuación de cierta importancia, es a la vez natural y deseable en un gran número de ocasiones. Creo, en cualquier caso, que en este aspecto se ha avanzado mucho, dentro del marco del diálogo entre la Alianza y la Unión Europea Occidental. Ahora va llegando el momento de definir cuál debe ser la relación institucional entre esta última y la Unión Europea, aspecto fundamental que requiere una decisión que ya se está haciendo esperar, aunque esto no haya sido obstáculo para ir avanzando, a golpe de iniciativas aisladas, en el desarrollo de la fuerza militar.

La experiencia ha demostrado que la vía militar es eficaz y expeditiva. Decía hace un mes el secretario general de la Alianza, señor Solana, en el paraninfo del CESEDEN, que es en el marco militar en el que las instituciones europeas, han alcanzado el más alto grado de integración. Hace dos días, don Pedro Martínez Macías nos decía que quizás fuese la defensa donde más se había avanzado en esos últimos tiempos en el ámbito europeo.

Durante el desarrollo de esta sesión de clausura se han oído cosas muy interesantes, buena prueba del alto nivel de los participantes y también de que se ha conseguido un ambiente propicio al encuentro intelectual. Creo que el juego a tres bandas aquí establecido ha enriquecido un diálogo cuya continuidad sería deseable.

Este camino de cooperación y de encuentro cívico-militar en torno a los grandes temas y aún más, como en este caso, en conexión con las Organizaciones Internacionales, me parece sumamente adecuado para avanzar hacia la armónica relación de las instituciones y para el desarrollo de líneas convergentes de pensamiento que orienten a la sociedad española en estos momentos de grandes transformaciones que exigen decisiones reflexivas de gran alcance, y que deben producirse en un ambiente de consenso de los distintos sectores de la sociedad española.

Para el CESEDEN es un gran honor y una considerable satisfacción poder contribuir a ello gracias a la buena disposición que han mostrado siempre hacia la colaboración con nuestro Centro la Universidad Complutense de Madrid y la delegación de la Comisión Europea en España. Doy por ello las más rendidas gracias al rector magnífico, excelentísimo señor don Rafael Puyol y al delegado excelentísimo señor don Gonzalo Velasco, al tiempo que felicito a todos cuantos han intervenido en estas *Jornadas*, especialmente a los ilustrísimos señores don Rafael Navarro Valls, y don Pedro Martínez Macías por la Dirección, la ilustrísima señora doña Mercedes Doval Montoya y los ilustrísimos señores don Antonio Benítez López, don Jesús de Bustos Tovar y don Jesús Bragado Morillo por la organización. También felicito al ilustrísimo señor don Jacinto Cañete Roloso por el excelente resumen que ha hecho de las *Jornadas*.

Una felicitación muy especial a cuantos han intervenido como ponentes y comunicantes y al conferenciante señor Fonseca por un trabajo bien hecho. Incluyo lógicamente en la felicitación a mis colaboradores del CESEDEN que tanta ilusión y esfuerzo han puesto en el éxito de estas *Jornadas*.

Que el buen resultado de este encuentro de Chinchón, sumado al del encuentro del año pasado en El Escorial, sirva para consolidar este foro de reflexión común y asegurarle un futuro fecundo.

* * *

Por MERCEDES DOVAL MONTOYA

Excelentísimos señor general director del CESEDEN, excelentísimos e ilustrísimos señoras y señores; queridos amigos:

Es un honor para mi intervenir en nombre del rector de la Universidad Complutense en este acto de clausura de las *VII Jornadas Universidad Complutense-CESEDEN*.

Además de un honor, es una verdadera satisfacción el poder manifestar, tanto a partir de mi propia experiencia en cuanto participante, como de las opiniones que a lo largo de estos días me han transmitido mis colegas, que estas *Jornadas* han sido todo un éxito.

A través de actividades como ésta, la Universidad cumple con un aspecto importante de sus obligaciones, devolviendo a la sociedad parte de lo que recibe de ella.

Durante dos días, profesionales muy cualificados, de las dos Instituciones colaboradoras en estas *Jornadas*, han reflexionado con enorme rigor intelectual sobre aspectos importantes relacionados con uno de los grandes temas de la construcción europea.

Los debates han sido interesantes y enriquecedores. Por otra parte se ha cumplido con creces otro de los objetivos que nos habíamos planteado: profundizar y enriquecer el conocimiento mutuo de las dos Instituciones a través de nuestra convivencia en este tiempo.

Una de las características a mi juicio, de la actividad intelectual es lo que tiene de estimuladora, en el sentido de que la culminación de un proceso genera automáticamente nuevas perspectivas, nuevos horizontes de reflexión, nuevos retos.

Permítanme en este momento formularles, con toda humildad, breves pinceladas que reflejan las ideas que me surgen en este momento.

En primer lugar, considero conveniente y necesario continuar este tipo de foros ampliando su ámbito, no sólo en cuanto al número de participantes, sino también los aspectos de la reflexión.

Se ha planteado aquí la consideración de la defensa como un instrumento al servicio de una idea de seguridad considerada en su aspecto más amplio, transnacional y fundamentada en los valores de dignidad, respeto y tolerancia como marco de la convivencia de los pueblos, y del desarrollo y progreso económico a partir del espíritu de superación y en el marco, también, de valores de justicia y solidaridad.

En este sentido, educación y defensa han mostrado cómo aspectos complementarios de la tarea, tan digna, de construir un espacio donde el hombre sea más feliz y se desarrolle más armónicamente.

Por ello, me atrevo a proponer, pensando ya en jornadas futuras, temas de reflexión conjuntos que profundicen en todos estos valores, en los que se fundamentan las sociedades democráticas.

Por otra parte, debemos potenciar la proyección externa de nuestro trabajo, a través de actividades como la que tenemos en proyecto de creación de una cátedra para impartición de cursos y seminarios en la propia Universidad.

Quiero agradecer al CESEDEN, concretando institucionalmente en su general director aquí presente, su interés en la celebración de estas *Jornadas*.

También a los ponentes, comunicantes y relatores su magnífico trabajo, por lo cual les felicito, y también a las personas que desde el CESEDEN o la Universidad se han ocupado de la logística de esta operación.

La Universidad se siente honrada con los resultados del trabajo realizado y los universitarios aquí presentes, nos sentimos honrados con su amistad.

RESUMEN

RESUMEN

Informe presentado por los relatores don Luis Dorrnoro Manzano, profesor del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del CESEDEN y don Jacinto Cañete Roloso, jefe de Unidad de Europa Oriental y Mundo Árabe de la Red de Institutos de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y profesor de la misma.

Inauguración

El día 12 de diciembre se inauguraron estas *VII Jornadas UCM-CESEDEN* por el excelentísimo señor don Javier Pardo de Santayana y Coloma, teniente general, director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y por el excelentísimo señor don Rafael Puyol Antolín, rector magnífico de la UCM. Asimismo es de destacar la colaboración de la Unión Europea (UE) representada por don Pedro Martínez Macías, director adjunto de la Oficina de Representación de la Comisión Europea en España.

El rector de la UCM, manifestó la perfecta sintonía existente entre ambas Instituciones a la hora de reflexionar sobre uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión última de ambas, es en definitiva, servir a los intereses de nuestra Nación desde la investigación, el estudio y el desarrollo de los conocimientos.

El quehacer intelectual es en este sentido, compartir los saberes, escuchar, poner en común propuestas y reflexiones, debatir sobre los asuntos que nos afectan y afrontar los asuntos de la Defensa Nacional y la Seguridad desde una perspectiva global.

La comparecencia de expertos, técnicos y profesionales con vocación integradora y humanística, inherente a la Universidad y a las instituciones que en este sentido se precien harán de los resultados un instrumento provechoso y útil.

El reto de alcanzar una comunidad de paz en el ámbito europeo, es una tarea multidisciplinar. A los factores tradicionales se incorporan cuestiones como la demografía, los problemas de desequilibrio regional, las diferencias económicas, las transferencias tecnológicas, etc.

Estas *Jornadas*, concluyó el rector, abordarán con rigor científico y solvencia académica todas estas cuestiones, proporcionando un valioso material de análisis y trabajo a cuantos se interesen por estas cuestiones, especialmente en el marco de la Conferencia Intergubernamental (CIG).

El teniente general director del CESEDEN manifestó su agrado y satisfacción por estar presente en un acto como éste. Recordó el éxito del encuentro del año pasado entre profesores universitarios y militares en un ambiente propicio al intercambio intelectual donde se pudo observar que el profesorado universitario percibía el dinamismo de la evolución que están experimentando los asuntos de la defensa, que ha permitido un mayor ritmo en nuestros contactos. Señaló el interés que para unos y otros tiene la construcción europea en su dimensión de seguridad y defensa, subrayando la fructífera aportación de la representación en España de la Comisión de la UE para enriquecer este diálogo y el apoyo que ha prestado a la realización de las *VII Jornadas*. Consideró el tema propuesto como de mayor actualidad de lo que parece, pues en estos momentos se están jugando cosas muy importantes para los europeos en la CIG y, aunque parezca que la opinión pública se ha desentendido de este asunto, adoptando una actitud escéptica, no es el caso ni del CESEDEN ni de la UCM que dan prueba de responsabilidad y de preocupación en torno a un asunto de indudable interés por su influencia en el futuro de nuestro continente.

Don Pedro Martínez Macías recalcó el éxito de anteriores *Jornadas* y la participación directa que en esta ocasión tiene la Comisión Europea.

Seguidamente hizo un repaso histórico sobre el proceso de integración europea considerando la oportunidad del Acta Única Europea y su aportación a la recuperación económica.

La caída del muro y el desmoronamiento del Este obliga a Europa Occidental a elaborar una estrategia. El Tratado de Maastricht en un momen-

to de euforia económica pretende dar soluciones a estos nuevos retos que sin embargo, no son del todo adecuados a la realidad de las opiniones públicas de los países miembros: el método, los objetivos o los beneficios deben ser asumidos por los europeos. A esto hay que añadir la necesidad de una reforma institucional que mantiene ciertas disfunciones.

Es en este escenario cuando se convoca la CIG que trata de dar respuesta a los retos citados y especialmente en la profundización de la integración política: cooperación en asuntos judiciales y materia policial y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El desarrollo de una identidad europea de defensa, fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica, fortalecimiento de las relaciones Unión Europea Occidental (UEO)-UE y desarrollo de una independencia estratégica y capacidad operativa, constituyen en este ámbito el eje de la CIG.

Primera sesión: «Panorama estratégico europeo»

Inició su ponencia el general excelentísimo señor don Miguel Alonso Baquer definiendo qué se entiende por panorama estratégico, aclarando el concepto de estrategia en contraposición con el de táctica. Cuando hay estrategia hay una necesidad de cambio para llevar las cosas a donde se quiere. Llevado al campo militar, sienta las bases para la concepción de planes de operaciones y, si fuera preciso, para la conducción de la guerra.

A continuación estudió el binomio guerra-paz que, para nosotros debemos sustituir por el de defensa-seguridad; el primero representa un estado del que se piensa salir, y el segundo un orden al que se quiere llegar.

Explicó los diferentes modelos europeos de sistemas de defensa que van desde el de Maquiavelo hasta el de Trostzky, considerando las diferentes modalidades de pensamiento (renacimiento, barroco, ilustración, romanticismo, idealismo y positivismo) con sus correspondientes tipos de milicias o ejércitos, y diferentes lenguas (italiana, española, francesa, inglesa, alemana y rusa), dando lugar a los modelos florentino, carolino, jacobino, cromwelliano, bismarckiano y trostzkista.

Posteriormente, se refirió al punto de observación del panorama: España. Aquí el fondo de la cuestión viene dado por el «retorno del ideal de la profesionalidad». El binomio posición geográfica-situación estratégica hace de la península Ibérica un espacio periférico en términos posicionales y

fronterizo en términos situacionales: periférico respecto a Europa y fronterizo respecto al área mediterránea.

Finalizó su ponencia señalando cinco grandes espacios verdaderamente europeos que pueden constituir el nuevo orden europeo de seguridad, cada uno de ellos enmarcado por una inevitable condición geográfica. Estos espacios son: Europa Nórdica, Europa Occidental, Europa Central, Europa del Este y Europa Meridional.

El profesor don Juan Carlos Pereira habla de la construcción europea que se produce consecutivamente por tres vías:

- La vía política, que fracasa en 1948.
- La vía militar, es concebida como medio y no como fin en sí misma. El miedo alemán, la situación en el Este y la posición norteamericana al respecto hacen fracasar también esta vía de integración.
- La vía económica constituye por tanto el paso cierto y definitivo hacia la integración europea. Sin embargo no es hasta el año 1970 cuando se decide comenzar el desarrollo de la cooperación política.

Con respecto a la defensa, el factor militar ha estado siempre tensionado por Norteamérica. Además, históricamente los europeos no han tenido claro el papel de la UEO en relación con la OTAN. Las discrepancias internas han afectado este aspecto.

La PESC coincide con la vertebración de un nuevo orden. El siglo XXI comienza *de facto* con la aparición de un nuevo escenario: fracaso del comunismo, desaparición de uno de los grandes ejes, y una realidad basada en la interdependencia unida a la globalidad económica.

El nuevo orden presenta una serie de características que lo configuran:

- Ninguna potencia puede garantizar un orden internacional.
- Las Organizaciones Internacionales deberán jugar un mayor papel.
- Existe una falta de liderazgo que es suplida por tendencias regionalizadoras.

Surgimiento de nuevos retos y problemas que tendrán como consecuencia múltiples sistemas de cooperación:

- Desaparición de la tensión Este-Oeste.
- Aparición de tensiones Norte-Sur:
 - Medio ambiente.
 - Narcotráfico.
 - Territorios fronterizos,...

- Un orden internacional más seguro pero mucho más inestable.
- Aparición de un orden ecológico internacional.
- Transformación del estado actual.
- Aparición de nuevos fenómenos nacionalistas.
- Aparición de movimientos sociales que suplan la falta de valores.

Segunda sesión: «Economía y defensa en la Unión Europea: un enfoque histórico económico»

El profesor don Juan Hernández Andreu, comenzó su intervención manifestando que la concepción de la defensa no se puede improvisar. Nos encontramos ante un aspecto estratégico que es un proceso.

Agregó que la identidad europea de defensa es tratada por el Consejo Europeo y que pasará por el reforzamiento del papel de la UEO así como por sus relaciones con la OTAN.

Insistió el profesor Hernández Andreu en el hecho de que las guerras no producen despegue de las economías sino, muy al contrario, y a través de diversos ejemplos en nuestra reciente historia, las guerras mundiales del siglo xx o la guerra civil española, mostró como se producen consecuencias económicamente negativas. El ciclo económico no coincide por tanto con el desarrollo armamentístico.

Con respecto a la CIG, insistió en las ventajas de un sistema de defensa unificado que debe ser la resultante del proceso de integración política y que mejore substancialmente la eficiencia técnica.

Concluyó afirmando que la economía actúa a favor de preservar la paz, análogamente a la política de seguridad y defensa.

Comenzó el coronel don Joaquín López San Román su comunicación argumentando que en el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) están en discusión tres opciones ante la necesidad de proceder a una reforma en los procesos de obtención dentro del área de defensa en el ámbito europeo.

La primera partidaria de «compre productos europeos»; la segunda, más radical, deja a la propia competencia europea que determine la estructura del tejido industrial de defensa; y la tercera, percibida como medio de reforzar el pilar europeo de la OTAN y la necesidad de sostener un mercado de defensa transatlántico que sea fuerte y competitivo.

Hizo un análisis del presente de la industria europea y enumeró posibles causas de su crisis. Crisis que refuerza el estudio del documento Bange-mann, para continuar con la estructuración de las industrias que han llevado varios países como: Alemania, Francia, Reino Unido, España e Italia.

Expuso Airbus Industrie como ejemplo consolidado de la concentración aeronáutica civil y militar y finalizó su comunicación con el pilar europeo industrial, y las medidas previas que cada país debe llevar a cabo antes de la consolidación de una industria de defensa europea y las acciones prioritarias en materia de política industrial recomendadas por el comisario de Industria de la Comisión Europea Bangemann, que de no llevarlas a cabo se podría producir la desaparición de gran parte del tejido industrial de defensa europeo.

Tercera sesión: «Rusia y la seguridad común europea»

El profesor don Darío Valcárcel, incidió en la necesidad de encontrar un marco de estabilidad para Europa.

La ampliación de la OTAN se producirá, según el profesor, como aspiración legítima de los países de Europa Central, especialmente los de Visegrado. El momento, como ya anunció el presidente Clinton será el año 1999, coincidiendo con el cincuentenario del Tratado de Washington.

Esta ampliación debe producirse en el marco de refuerzo del vínculo transatlántico y sin duda, tendrá como consecuencia no un empeoramiento de las relaciones con Rusia sino un aumento de la cooperación.

Se trata de abreviar un periodo transitorio y a su vez, ofrecer a Rusia una imagen de firmeza y coherencia. Negarse a la ampliación aduciendo problemas futuros en las relaciones con la Federación de Rusia supondría negar la plena soberanía de los países de Europa Central y volver a planteamientos stalinianos.

Si bien la ampliación de la OTAN es por tanto inminente, no así ocurre lo mismo con la incorporación de esos mismos Estados a la UE.

Concluyó el profesor Valcárcel diciendo que Europa necesita adaptarse a la nueva situación. En este sentido, causa sorpresa y preocupación entre los aliados europeos de España su reducción drástica de contingente y presupuesto.

El coronel de Infantería de Marina don Cristóbal Gil Gil inició la exposición analizando como debe contemplarse Rusia dentro de la seguridad eu-

ropea, amenaza actuales y qué peligros tendría para ella una posible ampliación de la OTAN.

Continúa con un rápido estudio de sus intereses nacionales y consecuencias para sus Fuerzas Armadas.

Recorre la situación de la OTAN y las respuestas que se obtendrían de producirse su ampliación hacia el Este. Defiende no ser partidario de la admisión, en un futuro próximo, para los países que estuvieron bajo control de la Federación Rusa.

Presenta los peligros que se derivarían de esta posible ampliación y su coste económico. Indica sus límites.

Defiende la necesidad de clarificar los contingentes a disposición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización para Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y una nueva Fuerzas Operativas Conjuntas Combinadas (FOCC) singular, con sus apoyos económicos, logísticos, así como tiempo de ajustamiento.

Relaciona unas medidas de confianza para con la Federación Rusa y las nuestras, forma de actuación para conseguir una seguridad común en Europa.

Preguntas:

Ampliaciones posibles: hasta dónde. No debe pasar del mar Caspio.

¿Otra FOCC? No, es una sola, pero singular.

Niveles de enfrentamiento.

Centralismo/poderes locales. Enfrentamiento abierto en la Comunidad de Estados Independientes:

- Sector ilustrado/investigadores. Tremendamente crítico.
- Sector militar y civil del Estado. Peligro de involución.
- Sector comercial. Corrupción, mafia (ni televisión o frigo en 95).

Conferencia magistral: «La Conferencia Intergubernamental»

El día 13 de diciembre don Francisco Fonseca Morillo inició su intervención indicando que la CIG se convoca con el objetivo de aprobar un nuevo tratado europeo el próximo año 1998. Futuro Tratado de Amsterdam.

La reforma del Tratado de Maastricht (Lope de Vega) se hace necesaria y no puede esperar a la consecución de la moneda única. La historia para Fonseca no perdona. La irrupción del ciudadano en la esfera europea y

una serie de elementos nuevos como distintas fórmulas de participación o la negociación para la adhesión con doce nuevos Estados europeos hacen de esta reforma un hecho necesario y urgente.

La *Task Force* creada *ad hoc* para esta CIG revela ya progresos como así demuestra el nuevo proyecto de Tratado. Fonseca, una vez identificadas las distintas partes del Tratado mostró los progresos que se reflejan con respecto a la PESC.

En cuanto a la política de seguridad y defensa anunció la inclusión en el Tratado de las acciones *Petersberg* dejando por lo tanto al margen las misiones del artículo 5 referentes a la integridad territorial. La construcción europea de defensa se realizará en el marco de la OTAN.

En cuanto a la proyección institucional de la PESC, Fonseca apuesta por una solución que pase por coordinar al comisario de Asuntos Exteriores, la Presidencia del Consejo Europeo y un secretario general del Consejo dedicado a la PESC.

Uno de los principales problemas con los que se aborda la cuestión de las relaciones económicas exteriores, como instrumento al servicio de la PESC, es el carácter gubernamental de las relaciones comerciales multilaterales: inversiones, propiedad intelectual y servicios.

Para hacer posible la ampliación es necesario en todo caso un cambio institucional radical, cambio en el proceso de toma de decisiones (sustitución del criterio de unanimidad por el de mayoría) y cambio de los mecanismos de cooperación basados en la flexibilidad.

Cuarta sesión: «El Mediterráneo y la seguridad común europea»

El profesor don Juan José Molero Zayas, comenzó su intervención haciendo una distinción conceptual entre tecnología e innovación tecnológica. Para el profesor Molero, la tecnología como aspecto del conocimiento tiene tres rasgos fundamentales es: tácito, específico y acumulativo. Estamos ante un conocimiento cuya adquisición y mejora es costosa e incierta. La innovación está gobernada por la diversidad y la variedad.

La relación existente entre la tecnología y la posibilidad de desarrollar sistemas de armas modernos, (impacto directo), la influencia del desarrollo tecnológico sobre la eficiencia económica y la competitividad y por último,

las tecnologías de «doble uso», posibilitan el establecimiento de márgenes de autonomía en las políticas.

Seguidamente, el profesor Molero hizo un análisis comparado entre la situación en Europa y Estados Unidos o Japón. Entre los aspectos a destacar están los signos de debilidad en algunos sectores como la electrónica, instrumentos, ordenadores; problemas en la estructura industrial con mayor presencia de las pequeñas y medianas empresas, y problemas de innovación en sectores con ventajas tecnológicas por crear.

Para concluir el profesor Molero analizó las causas de la peor situación relativa de Europa en las actividades innovadoras: esfuerzo insuficiente, recursos humanos escasos, financiación difícil y un entorno jurídico y reglamentario diverso y complejo.

El coronel don Carlos Armada de Sarría inició su comunicación sobre «El Mediterráneo y la seguridad común europea», presentándonos en una visión amplia, la situación estratégica del área mediterránea, en la que se incluían todos los países ribereños y no ribereños de la cuenca que tenían su dinámica afectada por la geopolítica mediterránea.

A continuación hizo un repaso de los posibles riesgos o amenazas contra la estabilidad de la región existentes en los diferentes grupos de países de la zona, para estudiar el concepto actual de seguridad compartida, que de forma global incluye prioritariamente a la Seguridad Nacional, identificada tradicionalmente con la defensa, y que se basa en los conceptos más amplios de distensión, diálogo y cooperación, disuasión y el control y limitación de armamentos.

Posteriormente hizo un recorrido por la filosofía que orienta la política mediterránea española y europea, incluyendo los logros conseguidos en la Conferencia de Barcelona de noviembre del año 1995.

En una última parte de su exposición, se recordó como entendían la OTAN y la UEO la seguridad en el Mediterráneo, haciendo compatible el diálogo directo con el resto de países de la región para incrementar la comprensión mutua, con la obligación de dotarse de unos instrumentos de defensa que le permitan dar una respuesta graduada a cualquier crisis que pudiera producirse.

Refiriéndose a España y a la dramática reducción de nuestras capacidades militares en estos últimos años, hizo patente que nuestra seguridad seguirá descansando en nuestra propia capacidad para vincular a nuestros

socios y aliados en el mantenimiento de la estabilidad en la zona, nuestra política de Seguridad Nacional y nuestra contribución a la defensa europea.

Por último acabó afirmando que siendo importantes las medidas de seguridad, de carácter diplomático, económico, político cultural... No deben olvidarse «nunca» las de carácter militar.

Quinta sesión: «La Unión Europea Occidental y la seguridad común europea»

El ponente, capitán de navío don Alejandro Cuerda Ortega, dice renuncia a efectuar una exposición meramente descriptiva de la UEO en atención a la competencia de los participantes en estas *Jornadas*, y se centra en la actualidad del tema propuesto; su reciente participación, en calidad de observador, en la última Asamblea de la UEO (2-5 diciembre), le da la oportunidad de traer a estas *Jornadas* la actualidad de la UEO. Señala las deficiencias de la Organización y las dificultades que encuentra aún, después de 12 años de reactivación, para constituirse en elemento valioso de la estructura de seguridad europea, así como para apoyar y respaldar de forma creíble la futura PESC.

Confirman esas opiniones las palabras del presidente francés J. Chirac en su alocución a la reciente Asamblea de la UEO.

Finalmente, relaciona una serie de circunstancias favorables para la reactivación definitiva de la UEO, si consiguen superarse sus mayores dificultades, ya que, por coincidencia de todas ellas en el próximo año, permite el optimismo, aunque exclusivamente centrado en el año 1997.

El profesor don Rafael Calduch Cervera, por su parte mantiene una postura contraria a la del ponente que le precede.

Para Calduch, la supranacionalidad europea es un proceso evolutivo, por etapas y abierto. Las estructuras orgánicas son, en este sentido un instrumento al servicio del proceso. La integración permite distintas interpretaciones que deben converger en función del apoyo mayoritario que obtengan y en función de su grado de adecuación a la realidad europea.

La cesión voluntaria de poderes hacia instituciones supranacionales es la única fórmula para contrarrestar los efectos de la pérdida de soberanía.

Después de distinguir entre política de seguridad y de defensa, mantiene tres tesis que enmarcan el proceso de integración: inevitabilidad, progresi-

vidad y pérdida paulatina de influencia de la OTAN en favor de la UEO. Este hecho se debe entre otras cosas al efecto de la integración económica europea sobre la economía norteamericana.

Concluye mencionando los objetivos que debe tener la PESC, tanto genéricos —mantenimiento de la paz y seguridad internacional— como específicos: defensa de los valores comunes de los intereses fundamentales, fortalecimiento de la seguridad de la UE y consolidación de la democracia, el derecho y las libertades fundamentales.

Sexta sesión: «La OTAN y la seguridad común europea»

El coronel de Infantería de Marina don Gonzalo Parente Rodríguez reflexionó sobre el término «seguridad y defensa» y marcó tres niveles de seguridad y defensa de los ámbitos global, colectivo común y nacional que se aplican en Organismos como la ONU-OSCE-OTAN-UEO. Destacó la evolución de la seguridad y defensa que se observa como modelo del proceso de Helsinki y que sirvió para poner fin a la guerra fría, para dar paso a una nueva forma de seguridad: la seguridad cooperativa.

Destacó la dualidad geopolítica de Europa que le obliga a mantener, hacia el Este, una estrategia continental con Rusia y hacia el Oeste, una estrategia marítima con Norteamérica (Alianza Atlántica). Así, se perfilan dos concepciones de la seguridad y defensa europea: la atlantista y la europeísta, con sus pros y contras respectivos.

Seguidamente pasó a exponer las expectativas que respecto a la seguridad y defensa europea ofrece la CIG. Ésta se propone dotar a la UE de una capacidad de actuación más que de reacción, para la mejor defensa de los intereses europeos. A este fin se proponen tres objetivos:

- Reunir los elementos de acción exterior para aumentar la eficacia de las decisiones europeas.
- Mejorar la PESC en todos sus ámbitos.
- Crear la Identidad Europea de Seguridad y Defensa como parte de la PESC.

Finalmente abordó dos cuestiones sobre la OTAN:

- ¿Sigue vigente el Tratado de Washington?
- ¿Qué es la OTAN al final del siglo xx?

A estas dos preguntas contestó destacando la eficacia y positiva que resulta del análisis, la Alianza Atlántica.

El profesor don Felipe Maraña Marcos, marcó los elementos que marcan la situación de la OTAN a finales del año 1996:

- Los contactos con Rusia se han vuelto a reanudar tras la operación quirúrgica del presidente Yeltsin.
- Los preparativos para la ampliación al Este se iniciaron con la entrada en vigor de la asociación para la paz y se aceleraron con la intervención en Bosnia.
- La reforma interna de la Alianza tiene como obstáculo fundamental el desencuentro entre Estados Unidos y Francia.
- Estados Unidos y Alemania están de acuerdo en la estrategia de ampliación: una ampliación rápida y unilateral.
- España ha adelantado su incorporación plena a la estructura integrada de mandos.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	7
PRESENTACIÓN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
Programa.....	13
— <i>Finalidad</i>	13
— <i>Dirección y organización</i>	13
— <i>Desarrollo del programa</i>	15
INAUGURACIÓN.....	17
<i>Primera sesión</i>	
PANORAMA ESTRATÉGICO EUROPEO.....	29
La conciencia nacional de la defensa (el caso de Europa).....	33
— <i>Tipo ideal de nacionalidad europea</i>	33
— <i>La tensión europea centro-periferia</i>	33
— <i>La orgánica europea de la defensa</i>	34
— <i>Los modelos de Fuerzas Armadas</i>	34
— <i>El horizonte de la defensa común</i>	35
La conciencia nacional de la defensa (el caso de España).....	35
— <i>La voluntad de defensa</i>	35
— <i>El proceso hispano de la conciencia de defensa</i>	36
— <i>El retorno del ideal de la profesionalidad</i>	37

— <i>Los horizontes de la voluntariedad y de la profesionalidad</i>	38
— <i>El estado de la cuestión</i>	39
Nuevo orden europeo de seguridad (ensayo de regionalización)	41
— <i>Europa Nórdica</i>	41
— <i>Europa Occidental</i>	42
— <i>Europa Central</i>	42
— <i>Europa del Este</i>	42
— <i>Europa Meridional</i>	43

PANORAMA ESTRATÉGICO EUROPEO (LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA: UNA REFLEXIÓN DESDE LA HISTORIA)..... 47

Construcción europea y política exterior y de seguridad.....	47
Cooperación y seguridad europeas y nuevo orden mundial.....	57
— <i>La transición del viejo al nuevo orden mundial</i>	57
— <i>La configuración de un nuevo orden mundial</i>	61
— <i>Los actores del nuevo orden mundial</i>	69
— <i>Los procesos de cooperación y enfrentamiento</i>	72
La nueva arquitectura de cooperación y seguridad europea y la política exterior de la UE.....	76
— <i>Pilar de seguridad y defensa</i>	77
— <i>Pilar político y cultural</i>	80
— <i>Pilar económico y monetario</i>	82
Conclusión: los retos de Europa.....	89

Segunda sesión

ECONOMÍA Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ENFOQUE HISTÓRICO-ECONÓMICO	89
Introducción	91
Argumentos histórico-económicos.....	92
Las consecuencias económicas de la paz.....	94
Las consecuencias económicas de la guerra civil española.....	97
Las consecuencias económicas de la Segunda Guerra Mundial.....	99
Conclusiones.....	100

ECONOMÍA Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA: UN ENFOQUE HISTÓRICO-ECONÓMICO (LOS PROBLEMAS DE LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA).....	103
Presente de la industria europea de defensa.....	103
— <i>Situación económica-financiera</i>	103
— <i>Situación tecnológica e industrial</i>	104
— <i>Nueva situación geoestratégica mundial</i>	104
Mercado europeo de armamento.....	105
— <i>Informe Bangemann</i>	105
— <i>Recomendaciones</i>	105
— <i>Estudio</i>	105
Estructuración de las industrias de defensa europea.....	106
— <i>Alemania</i>	107
— <i>Francia</i>	108
— <i>Gran Bretaña</i>	109
— <i>España</i>	110
— <i>Italia</i>	111
Reestructuración aeroespacial Airbus.....	111
Pilar europeo industrial.....	112
 <i>Tercera sesión</i>	
RUSIA Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA.....	115
Medidas de confianza hacia la Federación Rusa.....	121
Forma de actuación.....	122
 <i>Conferencia magistral</i>	
LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL (LA UNIÓN EUROPEA: LAS GRANDES LÍNEAS DE LA REVISIÓN DEL TRATADO DE MAASTRICHT).....	123
Introducción general. Reflexiones sobre la naturaleza de la integración europea.....	125

De Maastricht a Amsterdam.....	128
— <i>La irrupción del ciudadano en la esfera europea</i>	130
— <i>El proceso de reunificación del continente</i>	130
La preparación y la organización de los trabajos de la CIG.....	131
El avance de las negociaciones.....	134
— <i>El primer eje es el de crear una Europa para el ciudadano</i>	135
— <i>El segundo eje de la reforma es dotar a la Unión de una fuerte identidad exterior</i>	138
— <i>Como tercer y último eje de la negociación, se encuentra la necesidad de efectuar una reforma en profundidad de la arquitectura institucional de la Unión</i>	142
Reflexión final.....	148

Cuarta sesión

EL MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA (INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, ECONOMÍA Y SEGURIDAD EN EUROPA)	151
Introducción.....	153
Visión de conjunto.....	156
Resultados de ciencia y tecnología.....	156
I+D industrial y competitividad.....	167
Tecnología, crecimiento y empleo.....	168
Diversidad y convergencias en Europa.....	169
La innovación obstaculizada.....	169
EL MEDITERRÁNEO Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA.....	171
El Mediterráneo.....	171
Los riesgos y amenazas.....	173
La Seguridad Nacional y colectiva.....	175
Política mediterránea española.....	176
Política mediterránea europea.....	179
— <i>La Conferencia de Barcelona</i>	180
Política de seguridad mediterránea para la OTAN y la UEO.....	182
Política de seguridad mediterránea de España.....	186

Quinta sesión

LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA	189
--	-----

LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA (LA VINCULACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL: ALTERNATIVAS Y CONSECUENCIAS).....	201
Introducción.....	201
— <i>Presupuestos analíticos</i>	201
— <i>Precisiones conceptuales sobre la política de seguridad y la política de defensa</i>	202
— <i>Tesis de la Conferencia</i>	203
El marco general de desarrollo de la PESC.....	204
— <i>La creación de la UE como respuesta condicionada a los cambios en el sistema regional europeo: perestroika y la unificación alemana</i>	204
— <i>Las relaciones entre la política exterior y la política de seguridad, en el ámbito de la UE</i>	205
— <i>La defensa como elemento necesario de la PESC</i>	207
— <i>La problemática relación entre el primer y segundo pilar del TUE</i>	208
La recuperación de la EUO como instrumento de la defensa europea	209
La vinculación entre la UE y la UEO: problemas y opciones.....	211
— <i>La posición de los Estados miembros de la UE ante la seguridad común</i>	211
— <i>Opciones de vinculación entre la UE y la UEO</i>	212
 <i>Sexta sesión</i>	
LA OTAN Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA (LA DIMENSIÓN ATLÁNTICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA).....	213
Introducción.....	215
La seguridad y la defensa común europea.....	219
La dimensión atlántica.....	222
 LA OTAN Y LA SEGURIDAD COMÚN EUROPEA (EL FUTURO DE LA OTAN).....	 225
Introducción.....	225
Los criterios para la ampliación.....	229
Los contactos con Rusia.....	231
Francia contra Estados Unidos.....	233

	<u>Página</u>
CLAUSURA.....	237
RESUMEN.....	245
Inauguración.....	247
Primera sesión: «Panorama estratégico europeo».....	249
Segunda sesión: «Economía y defensa en la Unión Europea: un enfoque histórico-económico».....	251
Tercera sesión: «Rusia y la seguridad común europea».....	252
Conferencia magistral: «La Conferencia Intergubernamental».....	253
Cuarta sesión: «El Mediterráneo y la seguridad común europea».....	254
Quinta sesión: «La Unión Europea Occidental y la seguridad común europea».....	256
Sexta sesión: «La OTAN y la seguridad común europea».....	257
ÍNDICE.....	259

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Schlieffen 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.



9 788478 235384

Colección Monografías del CESEDEN

