

EL ROMPECABEZAS DE LA SEGURIDAD EUROPEA

PEDRO PITARCH BARTOLOME

Teniente Coronel de Infantería DEM
Vocal Asesor del Gabinete de la Presidencia del Gobierno
Master en Relaciones Internacionales

Si hacemos caso a las experiencias del siglo, habrá que concluir que la paz no es la condición natural del continente europeo; ¿por qué entonces habría de serlo ahora? Desde una perspectiva eurocéntrica esa pregunta tiene una difícil respuesta. Si bien al comienzo de la presente década y con la guerra fría dando sus últimas boqueadas, en grandes sectores de las sociedades de Europa occidental se acarició la idea de un futuro y prolongado periodo de paz y estabilidad en el continente, tres años después de la caída del Muro de Berlín aquella percepción y aquel deseo se han visto defraudados por los hechos: la conciencia de seguridad no es ahora mayor que entonces.

PASADO: EL ORDEN PREDECIBLE

En Yalta, en 1945, las grandes potencias del momento diseñaron e impusieron un orden que desde esa fecha y hasta finales de los 80 ha regido el mundo de las relaciones internacionales. Dicho orden —seguramente injusto, pero indudablemente estable— respondía en su orgánica a lo que Kaplan en la teoría de los sistemas denomina "sistema bipolar flexible". Régimen que, como modelo analítico, se caracteriza por la existencia de dos bloques, encabezado cada uno de ellos por un actor nacional, así como por la de actores nacionales no integrados en los bloques, y la de un actor universal que trata de jugar un papel atenuador. En el orden de Yalta esos actores estaban

materializados, respectivamente, por los Estados Unidos y la URSS (cabezas de bloque), el grupo de los países neutrales y no alineados y, por último, las Naciones Unidas (actor universal). Por lo que respecta a Europa Occidental, tal orden internacional abocó a unas políticas de seguridad que reposaban sobre cuatro asunciones, quizá algo maniqueas, pero de indudable valor como factores de estabilidad. Tales fueron: la existencia de una amenaza masiva y perfectamente definida, materializada por la Unión Soviética y sus satélites; la capacidad de un instrumento de defensa, la OTAN, creado para disuadir y en su caso dar la adecuada respuesta a la amenaza; el convencimiento de un riesgo nuclear compartido entre europeos y norteamericanos, y, por último, la aceptación de la división del continente europeo como un hecho irreversible.

Pues bien, un repaso al escenario actual lleva a concluir que prácticamente todo lo anterior ha desaparecido o se encuentra en una profunda crisis. Por un lado, y centrándolo en el análisis de la orgánica del sistema creado en 1945, hay que reconocer que la desintegración de la Unión Soviética ha dejado a los Estados Unidos como única potencia hegemónica a nivel global; la cuestión añadida está en saber si tal situación puede prolongarse indefinidamente, ya que los indicadores económicos no parecen apoyar esa posibilidad. Además el actor universal, las Naciones Unidas, no responde en sus términos de referencia a la presente situación internacional como lo evidencia, por ejemplo, que Alemania y Japón (los perdedores de la II Guerra Mundial y grandes potencias actuales, al menos en términos económico-financieros) no tengan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Tal situación lleva a pensar en una ineludible y profunda revisión de la orgánica de Naciones Unidas de imprevisibles resultados. Hay que añadir, por último, que el papel y la función desarrollados por el grupo de los países neutrales y no alineados ha perdido relevancia al desaparecer su referencia esencial: la política de bloques.

Por lo que respecta a los factores de la estabilidad europea, la mutación también es evidente. En primer lugar, la amenaza para Europa Occidental representada por el Pacto de Varsovia ha desaparecido, si bien ha sido reemplazada por un vacío de poder y una situación de inestabilidad crónica tanto dentro como en la periferia de Europa, cuyas manifestaciones más notables serían el conflicto yugoslavo, los de la región transcaucásica y los contenciosos en la zona báltica. En segundo

lugar, la Alianza Atlántica, al perder la razón esencial para la que fue creada, también ha sido tocada. La OTAN, en los últimos años y ya sin el "pegamento de seguridad" que suponía la URSS, ha venido realizando un gran esfuerzo de adaptación al nuevo escenario y de ahí, por ejemplo, el nuevo concepto estratégico aprobado en la Cumbre Atlántica de Roma de noviembre de 1991 y las nuevas estructuras de mandos y de fuerzas. No obstante, y en opinión de muchos analistas, tal transformación difícilmente puede rediseñar una alianza que se enfrenta de forma solvente a algunas realidades del presente: a la dificultad formal para actuar "fuera de área" hay que añadir que las capacidades defensivas de la Alianza son irrelevantes a la hora de afrontar los problemas étnicos o religiosos, que están en la raíz de los conflictos que actualmente se dirimen en el continente. En tercer lugar, la presunción de un riesgo nuclear compartido por europeos y norteamericanos también va perdiendo credibilidad. La disminución del volumen de fuerzas norteamericanas estacionadas en Europa, junto con los acuerdos de reducción de armas nucleares alcanzados entre Estados Unidos y Rusia, constriñen el problema de la confrontación nuclear entre ambas potencias a una posibilidad remota, abriendo, eso sí, la de un difuso riesgo nuclear, consecuencia de la desintegración de la ex URSS y del presumible asociado descontrol de armas nucleares y tecnologías asociadas. Tal riesgo procedería de países menores que, inicialmente, podrían utilizar vectores capaces de alcanzar Europa; resulta más difícil pensar que también llegasen hasta el territorio de los Estados Unidos. Por último, la irreversibilidad de la división continental entre bloques se ha esfumado, como resulta obvio.

Es por todo ello que el escenario internacional del presente ya no responde al orden de Yalta. En ausencia de éste se ha instalado el desorden, si bien un efecto meramente inercial transluce una cierta y frágil sensación de estabilidad global que, poco a poco, va desmoronándose.

PRESENTE: ¿EL OCASO DE LA LOGICA?

Sin embargo, lo más sorprendente del escenario no hay que buscarlo tanto en los hechos por sí mismos como en la vertiginosa rapidez con que éstos se han producido. En los últimos tres años hemos asistido —impotentes— a una aceleración de la historia desconocida hasta ahora, que ha impedido (y todavía dificulta) el

ejercicio del análisis sosegado y profundo que requieren los fenómenos complejos. De esta manera, la efervescencia diplomática en desarrollo, que trata de atajar y controlar el presente desorden, se muestra muchas veces incapaz de obtener éxitos que vayan más allá de lo meramente formal. Sin compartir plenamente la apocalíptica visión del famoso articulista norteamericano John Naisbitt, quien prevé un futuro de plagas: superpoblación, crisis energética, sida, agujero en la capa de ozono, control informático, mutación genética, efecto invernadero, hambre, pobreza, cáncer y desertización, lo cierto es que la caída del comunismo ha traído consigo la liberación de fuerzas que, anteriormente comprimidas por la confrontación ideológica, ahora tienen la posibilidad de manifestarse en toda su intensidad. La crisis del Golfo, los conflictos regionales en la Europa Oriental, el yugoslavo y la ebullición norteafricana no son más que meras muestras de ello.

Esa realidad ha llevado el problema de la seguridad al desbordamiento de todo lo predecible hace unos pocos años, tanto en el ámbito de los principios como en el de las estructuras y en el puramente geográfico. En el campo de los principios, por ejemplo, algunos que en el Acta Final de Helsinki (1975) parecían muy sólidos, tales como el de la no injerencia o el de la integridad territorial, son imposibles de reconocer en la actividad internacional en el presente conflicto en el área balcánica. Por el contrario, empieza a abrirse camino un nuevo principio, el del "derecho de asistencia" que, sin embargo y de forma estatutaria, no está contemplado por el derecho internacional anterior. Este principio —de problemático futuro y consecuencias— ha sido el que ha dado base moral a las recientes operaciones humanitarias en Irak o en Somalia, y que está de plena actualidad en nuestro país por la participación de fuerzas españolas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas en Yugoslavia (UNPROFOR ampliado). Se oye además claramente el chirrido que produce la confrontación de principios cuyos límites comunes son difíciles de deslindar: soberanía, autodeterminación, integridad territorial, derechos de las minorías.

En el ámbito de las estructuras, la verdadera complicación del tema de la seguridad surge al comprobar que, al contrario de lo que sucedía en el orden de Yalta, en el que la capacidad defensiva (o si se quiere, el pilar militar) era determinante, ahora cualquier aproximación sería al problema de la seguridad debe abarcar una serie de pilares de igual o incluso mayor importancia en algunos casos que el meramente

militar. Tales serían, por ejemplo, el político, el económico, el financiero o el psicológico.

En el orden geográfico la mutación también ha sido importante. El incierto futuro de la denominada Comunidad de Estados Independientes y sus relaciones con los estados post-URSS que no han querido integrarse en ella, así como los conflictos étnicos presentes y futuros en Europa Oriental, y la emergente realidad multipolar norteafricana o el endémico y renovado desorden de Oriente Medio, muestran que toda la periferia europea es un irradiante cordón de inestabilidad, que desde el Ártico y a través de Europa Oriental, los Balcanes, Oriente Medio y el Norte de África llega hasta el Atlántico. Y tal cordón es percibido en Europa Occidental —la percepción es una idea central en el concepto de seguridad— como fuente de riesgos. En suma, la esencia del cambio reside en la pulverización de la idea (que no resistió el contraste con la crisis del Golfo) según la cual los conflictos geográficamente alejados de Europa son ajenos a los europeos.

En el terreno de las realidades, una característica del presente escenario viene determinada por la escasa lógica de muchos de los fenómenos que se vienen produciendo. Asistimos a la emancipación y a la integración en el seno de la comunidad de naciones de algunos países sobre los que el frío análisis plantea serias dudas sobre su viabilidad, tanto en términos políticos como económicos y sociales. Estados, en definitiva volátiles, que no han tenido ni tienen (y previsiblemente tampoco tendrán) el tiempo necesario para desarrollar, en condiciones de libertad política y de economía de mercado, una integración poliétnico-religiosa que les evite una inestabilidad crónica.

Resulta también flagrante la oposición de dos lógicas, la económica y la política, que empieza a manifestarse de manera alarmante en diversas zonas del núcleo continental. La primera aboga por la globalización, la interdependencia y la integración. La segunda, la lógica política, apunta hacia la fragmentación; el divorcio de checos y eslovacos (y es que como afirma Margaret Thatcher "la lección del siglo es la desintegración de los países contruidos de forma artificial"), o el rechazo danés al Tratado de Maastricht, como consecuencia de una profunda desconfianza en el supranacionalismo, serían ejemplos de ello. La creciente tentación separatista en Bélgica (por no rebuscar en otros pagos), donde una reciente encuesta realizada por el diario "De Standaard" indica que más del 30 por 100 de la población flamenca es favorable a la independencia de su región, sería

otro. Acompasar ambas lógicas (económica y política) y hacerlas compatibles es quizá el más sensible reto del presente rompecabezas europeo.

Abundando en el tema, otra situación que no responde a los principios de la lógica es la que se produce en el orden defensivo en el contexto occidental. Frente a la lógica anglosajona de los que abogan por el mantenimiento de la OTAN como único y contrastado marco de seguridad en Europa (basándose en la credibilidad de la Alianza Atlántica como instrumento defensivo desde su fundación), se opone la de aquellos otros que consideran que si la OTAN no puede cumplir la función esencial para la que fue creada como consecuencia de la desaparición del Pacto de Varsovia, tal instrumento de seguridad y de defensa debe ser reemplazado por otro genuinamente europeo aunque se admita que éste, inicialmente, sea más débil.

Por último, y sin pretender agotar el tema, no parece existir tampoco una relación lógica entre el hecho de que en febrero del 92 los representantes de los Doce firmaran en Maastricht el Tratado de la Unión Europea y el rechazo a dicho Tratado suscitado pocos meses después en amplios sectores sociales europeos como lo atestiguan, por ejemplo, el resultado del referéndum danés o incluso el del francés, o el debate sobre el tema en el seno de la sociedad británica. En otras palabras, no parece muy lógico que hace unos meses el proceso de asociación europea pareciera irreversible y ahora se cuestione de forma tan audible. El presente esfuerzo político que los gobiernos comunitarios están realizando para hacer entender a sus respectivas sociedades el verdadero alcance de lo acordado en Maastricht responde a la necesidad de resolver esa ilógica ecuación.

FUTURO: TRES ESCENARIOS Y UN DENOMINADOR COMUN

El flagrante desequilibrio entre ideas y realidad es algo que debe resolverse mejor antes que después. Lo contrario, es decir, el desorden indefinido, conduciría a un proceso centrífugo de renacionalización política y de búsqueda de las viejas recetas que dieron lugar a muchas de las más perversas experiencias del siglo. Es urgente, por tanto, rescatar a la lógica de su presente naufragio como premisa inexcusable hacia la estabilidad. El tema no es fácil y, por tanto, las opiniones abarcan una amplia gama. En el orden de las ideas se pueden aislar tres grandes vías de pensamiento o visiones sobre

el futuro de la seguridad continental: realista, liberal e institucionalista.

En términos de realismo político, en el que la fe en los órdenes bipolares y el pesimismo antropológico constituyen dos notas características, el futuro de las relaciones internacionales es muy incierto y peligroso. Las rivalidades étnicas y el creciente auge de los nacionalismos propiciarán, de forma sistemática, conflictos regionales e incluso guerras en la periferia europea, situaciones frente a las cuales los instrumentos de disuasión tradicionales serán incapaces de atajarlas. Quizá el gran peligro, desde una perspectiva realista, sea retomar el "síndrome de 1914" y que, de esa forma, algunas potencias occidentales se involucren en las disputas de otros pueblos, dando lugar a la aparición de coaliciones basadas en solidaridades étnicas o religiosas. El conflicto yugoslavo en el que, por ejemplo, Grecia y Turquía manifiestan posturas encontradas sería un incipiente ejemplo de ello. (Habrá que ver qué pasa si ese conflicto se extiende, como no es absurdo pensar, a la zona de Kosovo o a la de Macedonia.)

Henry Kissinger escribía en "The Washington Post" el 3 de diciembre de 1991: "La vitalidad económica se convertirá en un elemento tan importante del poder nacional como la fuerza militar. El poder será el nexo de los activos político, militar y económico". Desde esta perspectiva, y en un enfoque realista puro, la conducta de Alemania es una de las claves del futuro de Europa. Como corolario de la unificación, y a pesar de coyunturales dificultades económicas derivadas de aquélla, Alemania se ha confirmado como potencia económico-financiera hegemónica en el continente (una muestra de ello es el desorden en el Sistema Monetario Europeo, iniciado en el verano de 1992, que muchos atribuyen a intereses genuinamente alemanes). En esta visión la actitud alemana a finales de 1991 con respecto al reconocimiento de las repúblicas ex yugoslavas, imponiendo a sus socios comunitarios una situación de hechos cuasi consumados, junto con el reverdecimiento de focos racistas, xenófobos y neonazis, vuelve a recordar ese nacionalismo germánico y agresivo "causante" de dos guerras mundiales en este siglo. La gran pregunta es ésta: ¿qué podría evitar que la nueva Alemania, si así lo quisiera ésta, se dotara del último símbolo de la soberanía nacional de nuestros tiempos, esto es, de armas nucleares?

Por su parte, la visión liberal interpreta el desorden periférico a Europa como las últimas consecuencias de la guerra fría, y no como la

derivada de la ausencia de ésta. Son las dos superpotencias del orden de Yalta, por tanto, las que dan origen y desarrollo a tales conflictos como manifestaciones de un antagonismo recíproco que, si bien superado por el desplome del comunismo, ha dejado a la periferia europea en un estado de tensión político-económico-social que el remedio liberal relajará con el tiempo.

Lo liberal establece una relación causal entre la organización interna de los estados y su comportamiento en el ámbito internacional, de tal forma que califica a los sistemas democráticos occidentales como extremadamente renuentes a comportamientos agresivos; únicamente cuando se ven amenazados de forma cierta es cuando los países democráticos recurren al uso de la fuerza para defenderse. En definitiva, si se propicia el establecimiento y la profundización en toda Europa y en su periferia de regímenes de corte democrático liberal, la estabilidad, la paz y la cooperación internacionales serán sus obvias consecuencias. (No obstante, y de momento, la posibilidad de sentar las bases de una estabilidad transportable de Oeste a Este y de Norte a Sur parece que va perdiendo la partida con lo inverso.)

En clave liberal también Alemania constituye una referencia obligada, pero con un sentido más positivo que el que arroja el análisis realista. Se piensa que durante 45 años la República Federal Alemana (RFA) se ha empapado de los valores de la democracia liberal, y que es este sistema político, precisamente, el que ha permitido a ese país situarse en el mayor nivel de renta per cápita de Europa. Después de la unificación, la extensión a la otrora República Democrática Alemana de las instituciones políticas, económicas y sociales logradas por la ex RFA va a responder a un proceso lógico, ordenado y generador de estabilidad para el pueblo alemán y sus vecinos.

La tercera vía de pensamiento, la más novedosa, es la que prevé el futuro de las relaciones internacionales en clave institucionalista. Interpreta que solamente a través de "un marco de instituciones entrelazadas y complementarias", tales como la OTAN, la CSCE, la CE y la UEO, puede lograrse un clima de seguridad, estabilidad y cooperación entre estados. Atribuye a tales instituciones funciones preventivas y de control de las tensiones que, en ningún caso, son descartadas en un continente como el europeo sometido a tan bruscos cambios. Apurando el límite, Dieter Senghaas en "Europa 2000" llega a desarrollar un elemental diseño para mantener la paz durante el período de transición hacia

una Gran Europa que abarcaría desde San Francisco a Vladivostok.

En clave institucionalista la ONU debería verse reforzada en sus funciones moderadoras y atemperadoras de tensiones. La OTAN debería recuperar un papel político más activo, algo disminuido últimamente como consecuencia de la ausencia de conflicto Este-Oeste, ampliando así el número de sus miembros y extendiendo su área de cobertura a Europa Oriental. La CSCE se conformaría como el foro esencial para la disuasión y el consenso sobre los problemas de seguridad comunes al conjunto del continente, al tener en su seno tanto a los EE UU como a Rusia. Naturalmente, y desde una perspectiva eurocéntrica, es en la CE y la UEO donde la clave institucionalista pone su mayor acento. Maastricht supone, por tanto, un gran paso hacia adelante en el proceso integrador europeo, y un fundamento político esencial en el ámbito de la seguridad y la defensa, al concluirse en el Tratado de la Unión que "la UEO forma parte integral del proceso de desarrollo de la Unión Europea".

En este orden de ideas también la óptica institucionalista reserva a Alemania un papel central en la profundización de la asociación europea. Y ello no solamente por su inevitable potencia política y económica, que hace a ese país ineludible motor de todo el conjunto, sino también como un medio seguro de anclar a Alemania al resto de Europa, evitando o matizando el resurgimiento de tentaciones geopolíticas autónomas que dieran al traste con lo logrado desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero.

¿Cuál de las tres visiones imperará en el futuro? Quizá la tres en alguna medida tengan su hueco, de la misma forma que hoy coexisten maneras del viejo orden en el presente desorden. Siendo perverso que el pasado nos alcanzase de forma plena, al fin y al cabo y como decía recientemente el historiador norteamericano William Plaff hay que "reconciliar el presente con el pasado puesto que el presente no es nunca totalmente nuevo". De cualquier forma, el denominador común en las tres ópticas tiene un nombre clave: Alemania, país que, por otra parte, viene mostrando de forma reiterada su voluntad integradora en el seno de la Comunidad Europea. Esta, por tanto, será la referencia esencial en un futuro orden europeo, sea de una velocidad, de dos o de dieciocho.

Si conceptual y genéricamente se puede entender por orden la disposición de las cosas en una dimensión concreta y siguiendo unas

reglas previamente establecidas, esto excluye la utopía de un orden internacional por generación espontánea. Y es aquí donde hay que buscar la razón última del intento de profundización en la relación europea del Tratado de la Unión acordado en Maastricht: intento capital de respuesta a la nueva situación de Europa creada por el vertiginoso fin de la guerra fría. Muy acertadamente Edgar Morin escribía en el diario "Le Monde" el pasado 10 de noviembre: "El destino de los años a venir se juega en la lucha entre las fuerzas de dislocación, disjunción, ruptura, conflicto y las fuerzas de asociación, unión, confederación, federación". Si se acepta esa tesis, entonces habrá que concluir que no puede dejarse al socaire de las fuerzas desintegradoras que "campan por sus respetos"

la ardua tarea de configurar un nuevo orden en el continente que traiga más entendimiento, más cooperación y más solidaridad. Resulta necesario un esfuerzo de perseverancia en los ideales europeos con la mira puesta en la consolidación de lo hasta ahora alcanzado. Y ello sin perjuicio de retocar lo que sea preciso para no poner en peligro el objetivo final. A este respecto, y como respuesta adelantada a la pregunta inicial de este artículo, el Presidente González decía en el Reichstag berlinés con ocasión de las honras fúnebres por Willy Brandt: "Hoy, conseguida la unidad alemana y a punto de dar un nuevo paso en la Unión Europea, algunos todavía cuestionan lo uno y lo otro. ¡Como si la historia no nos enseñara que no podemos olvidar sus pasajes más dolorosos!".