

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO

LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO

Por GONZALO DE SALAZAR SERANTES

La habilidad de establecer y mantener Estados radica en ciertas reglas, lo mismo que la aritmética y la geometría, y no, como es el caso en el juego de tenis, en la práctica sólomente.

Thomas Hobbes, *Leviatán*, XX

El período que se extiende desde 1989 hasta nuestros días es la fase de transición del mundo surgido tras el fin de la II Guerra Mundial hacia el nuevo contexto geopolítico de fin de siglo. Este se caracteriza por la desaparición de los rasgos propios del sistema bipolar, un nuevo equilibrio de poder en Europa, la proliferación de conflictos de baja y media intensidad, así como la existencia de una única superpotencia. Es un período también caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad geopolítica, subsanadas sólo parcialmente por el papel desempeñado por NNUU al comienzo de la década de los años 90. En este período la “Europa unida” ha continuado su existencia debatiéndose entre varias tendencias:

- Un proceso de integración irreversible que avanza con mayor rapidez en lo económico que en lo político.
- Una tendencia a la ampliación cuyos límites no han sido todavía definidos.
- La vocación de los Estados que la forman de seguir existiendo como entidades independientes y soberanas.

La relativa estabilidad y prosperidad de Europa occidental, amparada en el marco de seguridad que EEUU le ha proporcionado desde la II Gue-

rra Mundial, contrasta con la situación que caracteriza a los Estados de Europa del Este, cuya inestabilidad se ha convertido en un factor de riesgo para el resto del continente. La URSS ha sido testigo del desmoronamiento de su área de hegemonía política, militar y económica; la fragmentación territorial del Estado; el surgimiento de conflictos militares dentro de sus fronteras y una progresiva decadencia en todos los órdenes. Como telón de fondo, entre 1989 y 1990 se producen importantes cambios políticos en toda Europa central y oriental que conducen a la caída de los regímenes comunistas y el comienzo de transiciones hacia la democracia y la economía de mercado, con distintos ritmos y diferentes resultados. Esta coyuntura política coincide con la disolución del Pacto de Varsovia y, poco después, del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). La evolución de los acontecimientos marca una nueva tendencia pro-occidental que se extiende por los países de Europa del Este, y provoca un acercamiento apresurado hacia el mundo occidental en los ámbitos político y económico. La extensión de este proceso a la República Democrática Alemana y la fuerza de los hechos vencieron las reticencias de la URSS a dar su consentimiento para la unificación de las dos Alemanias, a pesar de los recelos a una Alemania unida que pudiese modificar el equilibrio de fuerzas en Europa. La URSS y su Estado sucesor, Rusia, propugnaron la superación de la división de Europa (la "Casa común europea") y la creación de un nuevo espacio de seguridad colectiva "desde Vancouver hasta Vladivostok" en el marco de la CSCE, del mismo modo que aquélla aceptó la disolución del Pacto de Varsovia bajo la presión de sus antiguos aliados en 1990. La nueva visión de Europa se plasmó en la Carta de París.

La onda de las revoluciones democráticas en 1989 marcó el fin de la presencia militar soviética en la región. La disolución del Pacto de Varsovia a fines de 1991 provocó la ruptura de la alianza militar que servía como premisa del equilibrio de fuerzas negociado en el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE). La disolución de la URSS a fines de 1991 causó la fragmentación de las FFAA soviéticas y abrió paso a la lenta organización de los ejércitos de las nuevas repúblicas independientes. El declive económico y tecnológico de la Federación Rusa, en un contexto de tensión política y social, acabó minando el núcleo de las FFAA ex-soviéticas. Los acontecimientos mencionados llevaron a Europa hacia un nuevo escenario estratégico que sustituía al anterior sistema bipolar.

En primer lugar, como ya se ha dicho, la URSS perdió peso político, económico y militar. Su sistema de alianzas se disolvió y se vió obligada a

emprender un repliegue militar, perdiendo el control de extensas regiones del Este de Europa. La URSS se enfrentó en este período a importantes convulsiones políticas que pusieron fin al régimen comunista en 1991 y al mismo tiempo liberaron tensiones ideológicas, étnicas y nacionalistas que fragmentaron el territorio del Estado hasta su disolución como entidad jurídico-política. La Comunidad de Estados Independientes no ha sustituido al desaparecido espacio de seguridad soviético, por lo que Rusia ha perdido el control efectivo de sus fronteras entre 1991 y 1993.

En segundo lugar, la política de acercamiento de los países de Europa central y oriental a la OTAN se produjo con ritmos diferentes. Las repúblicas bálticas y el grupo de Visegrad fueron los primeros en avanzar hacia posiciones pro-occidentales en materia de seguridad. La Alemania unificada, primera potencia económica y demográfica del continente, reforzó su papel político e impulsó la integración de Europa central en las estructuras económicas y políticas occidentales. Sin embargo, Alemania todavía no ha llegado a consolidar su papel hegemónico en Europa, disputado por Francia y por la fuerza del vínculo anglo-americano en el ámbito político y de seguridad.

En tercer lugar, tras la desaparición de la amenaza soviética la OTAN ha revisado su Concepto Estratégico en 1991 y en 1999. En éste último se consolida el concepto de la Identidad Europea de Defensa, con el que Europa pretende sentar los cimientos de una Alianza más equilibrada en sus relaciones con EEUU. Para su desarrollo se plantean diversas opciones, desde el simple incremento de la contribución europea a la OTAN hasta el desarrollo de un dispositivo militar autónomo con una cadena de mando independiente.

El debate político ya está abierto, pero una reflexión sobre el destino de la defensa europea requiere un análisis de los actores políticos presentes en el escenario actual, con el fin de comprobar las relaciones entre la "Europa real" y los modelos teóricos propuestos.

LA DIMENSIÓN HISTÓRICA

No es inadmisibles pensar en una época, y en una época no demasiado distante, en la que la humanidad, para asegurar su supervivencia, se encontrará forzada a desistir de cualquier "elaboración" de la historia en el sentido en el que empezó a hacerse desde la creación de los primeros impe-

rios, se limitará a sí misma a repetir gestos arquetípicos prescritos y se esforzará por olvidar, como algo sin sentido y peligroso, cualquier gesto espontáneo que pueda implicar consecuencias "históricas".

Mircea Eliade, *El mito del eterno retorno*, IV

De la trayectoria histórica de Europa en los últimos siglos se deducen las motivaciones políticas que vinculan la inestabilidad fronteriza, formas diversas de autoritarismo, el temor a la agresión exterior y el retraso en el desarrollo del Estado moderno y democrático en determinadas zonas del continente.

- 1) En todos los conflictos militares y repartos territoriales desde el siglo XVIII han participado, entre otros Estados, Rusia y Alemania (o Prusia). En todos los casos previos a la II Guerra Mundial las potencias occidentales se han abstenido de participar directamente en defensa de la integridad territorial de Polonia.
- 2) Todos los escenarios de conflicto contienen el enfrentamiento entre tendencias de modernización y liberalización sociopolítica, y fuerzas de signo autoritario o totalitario.
- 3) Todos los conflictos han tenido el carácter de agresión exterior hasta la década de los años 90, dominada por la crisis balcánica derivada de la fragmentación violenta de Yugoslavia como conflicto intraestatal.

El proceso histórico descrito contribuye a explicar el contexto en el que se ha producido el resurgimiento del nacionalismo como factor de cohesión social y política en algunos países de Europa central y oriental. Este nacionalismo cobra fuerza en la coyuntura actual en distintas partes de Europa, constituidas por una población y territorio relativamente heterogéneos. Una diferencia esencial entre las sociedades arcaicas y las modernas es la importancia creciente que conceden estas últimas a los acontecimientos históricos que pueden proporcionar un sentido transhistórico a su existencia colectiva. El hombre moderno, en su faceta política, se siente creativo en la medida en la que se convierte en agente histórico, haciendo historia mediante su presencia activa en el Estado, en organizaciones internacionales o en entidades no estatales, como un fruto ilusorio de su propia libertad. El apoyo de la sociedad se obtiene al transmitir la certidumbre de que los acontecimientos de los que es testigo, o en los que participa directamente, tienen un sentido transhistórico no siempre perceptible a primera vista. Cuando un grupo étnico-cultural no constituye

una entidad estatal, se cree necesario crearla. Así las grandes tragedias adquieren también un lugar en el devenir de la historia.

La “amenaza del Oeste”

Alemania tiene antecedentes históricos como potencia agresora contra Francia, y ha participado activamente en todos los repartos territoriales de Polonia. La ocupación alemana de los dos países durante la II Guerra Mundial ha dejado graves secuelas sociales y económicas a través del genocidio y la destrucción sistemática. Desde el Tratado de delimitación fronteriza de 1970 y el reconocimiento de la frontera polaca en la línea “*Oder-Neiss*”, las relaciones bilaterales con Polonia han mejorado progresivamente en el marco de la “*Ost Politik*” del Canciller Brandt. Tras la unificación alemana, el temor a una Alemania fuerte con aspiraciones hegemónicas fue compensado con una política de reconocimiento de fronteras, el apoyo a la integración de Polonia en la UE y en la OTAN, así como la influencia económica ejercida por los beneficiosos flujos comerciales y de inversiones alemanas en Europa del Este. Alemania ha sido percibida en los años 90 como un factor de integración en Europa y motor del desarrollo económico regional, y uno de los países más interesados en la integración de Polonia en la OTAN, con el objetivo de consolidar una Europa central estable e integrada en las esferas política, económica y de seguridad occidentales, en las que puede desempeñar un papel destacado como potencia regional.

La “amenaza del Este”

Rusia ha participado a lo largo de los últimos siglos en numerosos conflictos con Polonia y en todos los repartos territoriales de este país. Durante una larga etapa, el Ducado de Varsovia, y luego el Reino de Polonia, ha estado bajo hegemonía rusa e integrado en su Imperio. Rusia ha participado igualmente en la represión de todos los movimientos nacionalistas y de liberalización política nacidos en Polonia: 1772, 1793 (con la Constitución de 1791 en vigor), 1794-95, 1812-15, 1830, 1848, 1863, 1905-7 y 1917-18. Tras la independencia lograda en la I Guerra Mundial, Polonia mantuvo una guerra fronteriza con Rusia en 1920 que condujo a la consolidación de sus fronteras. Finalmente, la República de Polonia fue ocupada por tropas alemanas y soviéticas en 1939 (Pacto Molotov-Ribbentrop). Las agresiones rusas contra Polonia se han producido siempre en situaciones de inestabilidad regional o de movimientos de liberalización política nacional, siempre en un contexto de superioridad militar rusa.

Polonia, Hungría y Checoslovaquia salieron de la II Guerra Mundial bajo la hegemonía política, económica y militar soviética. Desde 1944 hasta 1992 la URSS (luego la Federación Rusa) mantuvo tropas desplegadas permanentemente en los territorios polaco, húngaro y checo. Los dos últimos países fueron invadidos por tropas soviéticas en 1956 y 1968 respectivamente. Las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) fueron invadidas por el Ejército soviético en el contexto de la II Guerra Mundial, y anexionadas posteriormente. La influencia de la URSS en Europa Oriental se extendió a Bulgaria, Rumanía y, en menor medida, a Yugoslavia.

Estos antecedentes históricos explican los recelos de los países de Europa del Este ante la política expansionista rusa, que se ha manifestado de forma intermitente en los últimos siglos, al igual que los recelos de Francia en relación con Alemania. En la época actual sería preciso contar con la voluntad política necesaria para superar los recelos históricos frente a Rusia, de la misma forma que se ha otorgado una merecida confianza a Alemania, y al papel que desempeña en la UE. La clave de este cambio está en el proceso de integración europea en el que participó Alemania desde 1951, que ha conducido a unos resultados inimaginables durante la posguerra. La normalización de las relaciones con Rusia requiere un proyecto de alcance histórico, mutuamente beneficioso, aunque teniendo siempre presente su carácter de Estado euroasiático y su magnitud como país.

LA EUROPA DE LOS ESTADOS

A la hora de examinar los actores estatales en el contexto geopolítico europeo de fines del siglo XX destacan las características siguientes:

- Resalta la desigualdad de hecho entre todos ellos. Las diferencias entre países como Alemania y Luxemburgo resultan evidentes. Si se tiene en cuenta la extensión del sistema de seguridad mediante el vínculo transatlántico, la presencia de EE.UU. empuja a todos los demás.
- La Alemania unificada constituye la primera potencia económica y demográfica del continente europeo, mientras que desde el punto de vista militar son Francia y Gran Bretaña los países con una mayor capacidad de proyección de fuerzas.
- Destaca igualmente la existencia de una línea divisoria en el continente europeo que, si bien no enfrenta a bloques adversarios, sí deja fuera del área de estabilidad a ciertos países del antiguo bloque oriental. En esta división, que se intenta superar con diversas

iniciativas, también influye la existencia de nuevos Estados surgidos de la disolución de la URSS y de la República Checoslovaca. La inmensa extensión territorial euroasiática de la Federación Rusa constituye un factor de indefinición de los confines de Europa.

- La UE continua su proceso de integración económica y monetaria. Se establecen los cimientos de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), así como el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa.
- Finalmente, no sería comprensible la situación actual en el continente europeo, si no se tuviese en cuenta el factor aglutinante del vínculo transatlántico, que hace presente en Europa el papel hegemónico de EEUU. La hegemonía de EEUU en el ámbito político-militar se extiende gradualmente a todo el continente europeo, mientras que la influencia de Rusia sobre Europa oriental se desvanece.

En este escenario de fin de siglo se han multiplicado las voces que reclaman el desarrollo de una auténtica capacidad autónoma para la defensa de Europa, y la creación de un órgano de coordinación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) permanente y especializado. Este paso permitiría la preparación de la salida de Europa a la escena mundial como una confederación de Estados, cuyas dimensiones territorial, demográfica y económica pueden constituir los cimientos de una gran potencia en el próximo siglo. En este esquema, la madurez política y militar de la UE sería reforzada por el vínculo transatlántico, y tendría como complemento un sistema de seguridad colectiva continental (OSCE) que contaría con la presencia de EEUU y Rusia para garantizar la paz y la estabilidad en el área euroatlántica.

Sin embargo, para conseguir estos objetivos sería imprescindible la superación de la herencia histórica de los nacionalismos europeos, un incremento de la cohesión económica y social entre Estados y entre regiones de la UE, así como el desarrollo de un *pacto sociopolítico europeo* que sirva como punto de partida para crear un concepto de ciudadanía europea que prevalezca sobre los nacionalismos de base étnica, cultural o religiosa. En este modelo de estabilidad continental, el respeto a las minorías nacionales y al multiculturalismo tendría como corolario la primacía de los derechos del individuo, el rechazo sistemático de los Estados de base étnica y la renuncia expresa a la modificación de las fronteras estatales.

Un examen descriptivo del escenario actual será suficiente para valorar la importancia que adquiere la necesidad de generar la voluntad política para abordar los problemas que obstaculizan el proyecto de estabilidad europea, en el que contrasta el discurso político predominante en nuestros días con una realidad mucho más distante de nuestros objetivos comunes. El camino es todavía largo y complejo.

La dimensión territorial

Inicialmente, el concepto de territorio se asocia al de *habitat*, pero tiende a separarse paulatinamente a medida que crece el colectivo humano y su territorio, llegando en muchos casos a un conocimiento puramente teórico o incluso ilusorio de las fronteras políticas del Estado. En los grupos humanos más primitivos se accede al conocimiento del territorio mediante la experiencia directa, mientras que la formación de grupos humanos más numerosos y complejos, que abarcan territorios más extensos, conduce a fórmulas de conocimiento indirectas en las que los individuos asocian el espacio ocupado por la colectividad a un *habitat imaginario*, que en las sociedades globales modernas pasa a constituir la “*conciencia geográfica del Estado*”. La ilusión del conocimiento del espacio puede ser un obstáculo tan grande como la ignorancia, al conducir a la formación de mitos y dogmas en lo que respecta al descubrimiento del entorno geográfico. El concepto territorial de la “Europa unida” tiende a extenderse, pero aún no ha delimitado sus fronteras.

Desde el punto de vista territorial, queda patente la desigualdad entre los Estados del continente europeo. El Estado más extenso es Francia (551.000 Km²), seguido de España (504.000 Km²), Suecia (450.000 Km²), y Alemania (356.000 Km²). Estos cuatro Estados representan un 57% de la extensión total de la UE. En comparación con estas cifras, llama la atención la reducida extensión del más pequeño de los Estados europeos, el Gran Ducado de Luxemburgo (2.586 km²).

Por otra parte, si se tiene en cuenta el desarrollo de los acontecimientos en los últimos años, resalta la reciente aparición de una franja de Estados en Europa oriental que se extiende desde el Báltico hasta el Mar Negro. Entre ellos existen diferencias territoriales considerables; por ejemplo, entre Ucrania (603.000 Km²) y Estonia (45.000 km²). La aparición de esta franja de Estados ha supuesto una reestructuración de las fronteras políticas de Europa oriental, situándolas nuevamente en un plano similar al que precedió a la constitución del Imperio ruso y su continuación

mediante la Unión Soviética con su bloque hegemónico desde la II Guerra Mundial. Los efectos principales de este proceso son dos. El primero de ellos es el retroceso de la Rusia gobernada desde Moscú a sus fronteras del siglo XVII, dejando exiguos accesos al Mar Báltico y al Mar Negro. En segundo lugar, se han creado las condiciones para la constitución de una Europa central ante la que se extienden distintas opciones de integración. Los territorios de esta región miran en su práctica totalidad al Oeste como única salida posible a su situación de subdesarrollo relativo y de inseguridad. La aparición de nuevos Estados independientes en la región del Cáucaso (Georgia, Azerbayán y Armenia), y la integración de Polonia, Hungría y la República Checa en la OTAN modifican sólo parcialmente la percepción de “frontera de Occidente” de estos países.

Desde el punto de vista militar, los territorios de los Estados más extensos de Europa occidental (Francia, España, Suecia y Alemania) ofrecen teóricamente ciertas posibilidades para una futura integración de la defensa europea al aportar una considerable profundidad estratégica, incrementada por el retroceso de las fronteras rusas, así como un importante desarrollo de las comunicaciones que permitirá superar las distancias en períodos de tiempo cada vez más cortos. Finalmente, cabe destacar la posición estratégica de la Península Ibérica, situada entre el Atlántico y el Mar Mediterráneo, lo que incrementa el valor de su extensión territorial, por sí misma suficientemente grande en el contexto europeo.

Para evaluar el alcance real de este procedimiento de cuantificación del territorio y sus propias limitaciones, es preciso referirse aquí a una “conciencia del territorio” determinada en primer grado por las relaciones entre el hombre y el entorno espacial como punto de partida para una percepción cultural, y luego política, del territorio. Frente al “territorio biológico” de los animales, el hombre crea un “territorio político”. Para el hombre, el territorio puede exceder la zona de habitat añadiendo elementos ideológicos que contribuyen a determinar sus fronteras. La transición del territorialismo flexible de los nómadas al territorialismo rígido de los pueblos agricultores es un elemento crucial en el desarrollo del concepto de “territorio nacional” a lo largo de la historia. En este mismo proceso surge la divergencia entre *territorio individual*, que tiende a relacionarse primero con el habitat y luego con la propiedad privada, y el *territorio colectivo*, o conjunto de territorios pertenecientes a una colectividad que adquieren una forma de representación ideológica y conducen a la creación de mitos que sientan la base ideológica del “territorio político”. Estos sirven para la movilización del grupo y para crear una simbiosis individuo-

grupo-territorio. El concepto de “patria” ha permitido a lo largo de la historia el desarrollo del concepto de Estado-nación en el mundo occidental. La “tierra de los antepasados” se transforma en la idea de “patria”, espacio delimitado por fronteras y supuestamente habitado por una “nación”. Según Duverger, estos conceptos corresponden actualmente a mitos y no a realidades (Duverger, 1988). En este punto incide la existencia de minorías étnicas en diversos países por razones históricas.

Por ejemplo, un Estado europeo de fronteras inestables como Polonia, tiene un alto grado de homogeneidad étnica. Sin embargo, es preciso recordar el origen de las actuales fronteras polacas y la existencia de un 1 % de alemanes, un 1 % de ucranianos y un 1% de bielorrusos. Este es también el caso de Rumanía, Hungría y las repúblicas bálticas. Sería preciso evaluar el potencial conflictivo de estas minorías étnicas en relación con los territorios que ocupan cuando hay un grado de concentración suficiente, ni las actitudes previsibles en caso de conflictos étnicos cerca de sus fronteras. En general, estos vínculos étnico-territoriales tienen sus raíces en la memoria colectiva por la historia de los dos últimos siglos, y especialmente tras la experiencia de la II Guerra Mundial. En sus aspectos positivos y negativos, la integración de Polonia y de otros Estados de Europa oriental en la OTAN está vinculada a la adhesión a la UE, con los consiguientes recelos en círculos políticos por su pobreza relativa en comparación con otros países miembros, así como por el temor a convertirse en “hermanos pobres” y “Estados tapón”. Por otra parte, la unificación alemana suscitó en su día el fantasma del irredentismo territorial alemán, despertando inquietud en Rusia en relación con el incierto futuro de Kaliningrado.

Una cuestión pendiente de solución desde el siglo XIX es el ámbito en el que debe considerarse la integración de Turquía en Europa, un Estado cuyo territorio se extiende por dos continentes. Su extensión total es la mayor de los Estados de esta zona (780.000 Km²). Su configuración montañosa y el subdesarrollo de su infraestructura de comunicaciones, hacen de Turquía un Estado con regiones de poca accesibilidad. Por otra parte, su situación geográfica hace de este país el único que tiene fronteras comunes con Europa y con Oriente Medio. Al tratarse de un país en conflicto permanente situado en una zona inestable y, al mismo tiempo, el único punto de contacto entre la OTAN y la ex-Unión Soviética, Turquía se ha convertido en el principal baluarte defensivo del flanco sur y uno de sus Estados más controvertidos. La proliferación de conflictos de baja y media intensidad en el Cáucaso ex-soviético (Azerbaiyán, Armenia, Georgia,

Ossetia, Chechenia, Daguestán) augura un futuro aún más complejo para esta región.

En geopolítica, las fronteras de un Estado no son simplemente los límites lingüísticos, culturales o raciales de un pueblo. Constituyen también el reflejo de una cierta relación de fuerzas. Tradicionalmente, la geopolítica —especialmente la escuela alemana— ha considerado el territorio del Estado como un “organismo viviente”. La imagen territorial del mundo ha constituido desde entonces un elemento característico de la geopolítica a la hora de analizar la relación de fuerzas, necesidades e intereses en la escena internacional. Cinco tesis geopolíticas con un enfoque territorial han sido determinantes en los últimos cien años: el *espacio vital* (Ratzel), el *Heartland* (Mackinder), el *Rimland* (Spykman), la *contención* (Gray) y el *auge-declive territorial de los imperios* (Kennedy).

La división del mundo entre la masa terrestre euroasiática (“*Heartland*”) y las regiones marítimas deja una zona intermedia caracterizada por su inestabilidad: Europa oriental. Esta zona es considerada como área prioritaria para el control del “*Heartland*”, en la medida en la que domina los accesos marítimos hacia Occidente (Mar Báltico y Mar Negro, con sus estrechos como “zona umbral”). Esto explicaría las tensiones entre las grandes potencias en torno a la Europa central-oriental (“*Mittel Europa*”), que al serle denegada a la masa terrestre euroasiática (ex-URSS), convierte a ésta en un extenso territorio asiático con difícil acceso al mundo exterior, al quedar rodeado por el Ártico en el litoral norte, y al sur por las montañas y desiertos de Asia central. Vladivostok y San Petersburgo quedan como principales puertas al exterior de esta enorme extensión terrestre. Este gigantesco “enclave continental” ve obstaculizadas sus relaciones comerciales, el desarrollo de sus comunicaciones y, en definitiva, su progreso socioeconómico, bases fundamentales de sus cimientos como gran potencia. La abundancia de recursos energéticos en Asia central y el Mar Caspio, así como sus canales de transporte y comercialización a través del conflictivo Cáucaso, abren nuevos interrogantes sobre la percepción de esta zona por los países occidentales.

La posibilidad de un escenario futuro en el que se produjera la fragmentación de la Federación Rusa aumenta la incertidumbre sobre su viabilidad como Estado. Según la concepción de Mackinder, la URSS habría sido la heredera del “*Heartland*” imperial ruso, nuevo espacio militar-fortaleza rodeado de potencias marítimas. La II Guerra Mundial trajo un cambio sustancial: la URSS impuso su hegemonía en Europa Oriental, resol-

viendo transitoriamente las tensiones tradicionales en la zona y desplazándolas hacia la tensión bipolar. El arco de territorios litorales y marítimos descrito por Mackinder es denominado "*Rimland*", el anillo del núcleo terrestre, que en el modelo de Spykman se convierte en el eje del poderío económico, militar y político occidental en el orden mundial. Los mares que separan esta zona de las *islas exteriores* (Gran Bretaña, Japón, Australia,...) forman un conjunto de vías marítimas que constituyen uno de los fundamentos del desarrollo de la civilización. El control del "*Rimland*" sería un requisito para mantener la hegemonía mundial, objetivo estratégico de EEUU y otras potencias occidentales. La tesis de Spykman ha influido en la estrategia americana de la posguerra y se ha materializado en la *doctrina de la contención*, desarrollada por Colin S. Gray y aplicada por Foster Dulles en la "guerra fría": el conflicto entre las dos superpotencias se caracterizó por la lucha de la URSS por el control del "*Heartland*" y el objetivo de EEUU de contener su avance en el "*Rimland*". Estas tesis se materializaron en la política de contención desarrollada por el Secretario de Estado Foster Dulles mediante una serie de alianzas que rodeaban el territorio de la URSS y el Pacto de Varsovia: OTAN, CENTO, SEATO y ANZUS. En la actualidad se ha producido una extensión del territorio situado bajo influencia occidental y una tendencia a consolidar la hegemonía militar de EEUU incluyendo, además de Europa del Este, el Mar Báltico y el Mar Negro. Volveremos a este punto más adelante, preocupante para ciertos países, al abordarlo desde el punto de vista de la ampliación de la OTAN.

A mediados de la década de los 80, cuando ya se vislumbra el final de la guerra fría, la evolución de los acontecimientos permite una reflexión sobre las causas del auge y declive de los grandes imperios territoriales desde el prisma de la historia y la geopolítica (Kennedy, 1987): los recursos empleados en el mantenimiento de la hegemonía territorial llegarían a hacerse mayores que las ventajas derivadas de ésta. Por consiguiente, los imperios se debilitan al conservar sus adquisiciones territoriales, produciéndose una creciente diferencia entre su potencia real y la potencia requerida para el mantenimiento del *status quo* territorial. Aunque no es ésta la intención del autor, esta tesis explicaría por qué EEUU busca el apoyo de sus aliados para compartir los costes de la hegemonía mundial, tal como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, en el marco de una peculiar visión unipolar.

Todas estas concepciones tienen en común el fundamento territorial de la organización estatal y la proyección territorial de la política interna-

cional. El territorio aparece como escenario y causa de conflictos, como elemento de configuración de las fuerzas en juego. Sólo a mediados de los años 90 se ha optado por dejar al factor territorial en segundo término, para prestar mayor atención al “choque de civilizaciones” centrado en el elemento humano de los Estados: la sociedad (Huntington, 1993).

El rechazo a la modificación de las fronteras actuales en Europa contribuiría notablemente a alargar el período de estabilidad que ha vivido el Continente desde la II Guerra Mundial. Este aspecto adquiere mayor relevancia precisamente en un momento histórico como el actual, en el que se da prioridad al proceso de integración en Europa occidental, a medida que se desvanece el antiguo concepto de fronteras internacionales entre Estados miembros de la UE. El proceso de integración debería ser extendido a otras zonas del continente, sin que ello suponga necesariamente la ampliación ilimitada de la UE y de la OTAN hacia el Este, especialmente si se trata de extender a esta zona las responsabilidades en materia de defensa colectiva.

La dimensión demográfica

Una colectividad humana se define por una serie de características, entre las que se halla su vinculación a un territorio. Dicho vínculo puede ser de carácter transitorio y variable, como en el caso de las comunidades nómadas, o de carácter estable, como en el caso de las comunidades sedentarias. La vinculación estable al territorio es una característica que permite hablar de *sociedad global*. Sin embargo, la dimensión del territorio que ocupa también determina el tipo de relaciones sociopolíticas. Una población dispersa requiere medios que permitan incrementar su movilidad y sus instrumentos de comunicación, si se desea mantener el contacto directo en el seno de la colectividad. De otro modo deberá recurrir a mecanismos de representación avanzados y un modelo de relaciones más fluido y directo, en el que los líderes están en contacto con la sociedad. La revolución de las tecnologías de la información en los países occidentales en los años 90 nos acerca a este modelo.

La relación entre la dimensión de la población y la extensión del territorio ha sido estudiada a lo largo de la historia, buscando en ella las causas de las perturbaciones sociales, guerras, migraciones, hambrunas y epidemias. Ya en el siglo XX, se ha vuelto a abordar el estudio de la presión demográfica relacionándolo con ciclos históricos y conflictos bélicos, a los que se atribuye una “función de regulación” de colectividades

humanas. No obstante, se trata de una tendencia condicionada también por otros factores como los recursos naturales, el grado de desarrollo técnico y económico, así como las posibilidades de hallar “válvulas de escape” para el excedente demográfico: los conceptos de *presión demográfica* y *superpoblación* son, por tanto, relativos. En general, se considera que la presión demográfica y las grandes concentraciones humanas tienden a incrementar la agresividad, convirtiéndose en un factor de refuerzo de la violencia interna o externa de la colectividad afectada. En la práctica, es preciso reconocer que ni los Balcanes ni la ex U.R.S.S. son zonas de alta concentración demográfica, aunque tienen el mayor potencial conflictivo de Europa.

Con la unificación alemana se ha producido una alteración del antiguo equilibrio europeo desde el punto de vista demográfico. La Alemania unificada, con más de 81 millones de habitantes, se ha convertido en el Estado más poblado de Europa. Le siguen en peso demográfico Italia, Gran Bretaña y Francia, con poblaciones de unos 58 millones de habitantes. A continuación, España y Polonia, con casi 40 millones de habitantes, cierran la lista de los Estados más poblados de Europa occidental y central, dejando un vacío considerable hasta llegar a los 15 millones de habitantes de Holanda. Si se tiene en cuenta la relación entre la población y el territorio, este último país se encuentra a la cabeza del continente.

En la “zona puente” con Oriente Medio, Turquía, con sus 70 millones de habitantes, se situaría en segundo lugar después de Alemania. Entre los Estados de la ex-URSS, dejando al margen la Federación Rusa, sólo destaca por su peso demográfico Ucrania (unos 50 millones de habitantes).

Así pues, la zona de mayor concentración demográfica de Europa abarca un área que se extiende desde el norte de Francia hasta Polonia, incluyendo la mitad sur de Gran Bretaña y el norte de Italia. Esta zona, como se verá más tarde, es también la de mayor actividad económica del continente. La UE, con 380 millones de habitantes, se ha convertido en el primer mercado del mundo y ocupa el primer lugar en el mundo desarrollado por su población.

En cuanto a las tendencias demográficas de los últimos años, se ha producido una alteración significativa de los índices de crecimiento vegetativo. Así, las zonas de índices más elevados de crecimiento demográfico corresponden a los países escandinavos, mientras que la población ha llegado prácticamente a estancarse en España e Italia, precisamente a la inversa de lo que ocurría hasta la década de los años 80.

Un último factor que ha incidido en la estructura demográfica de todos estos países ha sido el flujo de inmigrantes procedentes principalmente de África, Turquía y Europa oriental. Las sociedades europeas con mayor presencia de comunidades extranjeras son Holanda, Alemania, Francia, Suecia, Gran Bretaña y Bélgica. Se trata al mismo tiempo de zonas que han gozado de una considerable prosperidad económica en las últimas décadas y de un proceso sostenido de industrialización que ha requerido la afluencia de mano de obra extranjera. Por otra parte, Italia y España, que hasta los años 70 eran exportadores de mano de obra, se han convertido recientemente en nuevos destinos para la emigración oficial y clandestina procedente del norte de África y de Europa oriental. Ambos países se consideran actualmente como *nuevas fronteras exteriores* de la UE, y han debido reforzar sus controles fronterizos con el fin de poner límite a los citados flujos migratorios.

En definitiva, Europa sigue contando con un elevado índice de concentración demográfica y con una creciente afluencia de emigrantes extranjeros en las zonas de mayor prosperidad económica. El potencial conflictivo en estos países está vinculado a tensiones interétnicas, culturales y sociales en áreas urbanas en las que se ha roto el equilibrio preexistente. En este sentido, dentro de la dimensión demográfica que configura los Estados, es preciso distinguir dos aspectos que suelen ser catalizadores de la articulación de intereses sociales, llegando en algunos casos a constituir auténticas fracturas del cuerpo social: la desigualdad socioeconómica y las diferencias étnico-culturales.

La *desigualdad socioeconómica* divide las sociedades europeas hasta separar la conciencia colectiva de los grupos marginados con respecto al resto de la sociedad en un mismo Estado. El desarrollo socioeconómico de los Estados europeos en la segunda mitad del siglo XX ha contribuido a atenuar estas diferencias sociales, muy especialmente en los países del norte de Europa. No obstante, el impacto de la fractura social en la conciencia estatal de la sociedad ha sido y es todavía muy considerable, hasta el punto de no poder hablar del Estado, en su dimensión social, como un ente homogéneo y compacto. La complejidad del fenómeno migratorio procedente de los países en vías de desarrollo en las sociedades industrializadas está imbricada en este mismo problema, cuyos efectos se dejan sentir a la hora de articular los intereses sociales a través de movimientos políticos y sindicales. Con frecuencia, esta situación conduce a distintas concepciones de la sociedad, del Estado y de su política exterior. Frente a la estabilidad que han proporcionado las políti-

cas integradoras del Estado del bienestar en el norte de Europa, el sur de Europa presenta una mayor fragilidad en este ámbito, que se refleja en tasas de desempleo todavía elevadas y un nivel insuficiente de cobertura de las necesidades de los sectores marginados. Gran Bretaña ha retrocedido también desde el punto de vista de la desigualdad social, aunque se ha conseguido un nivel de empleo elevado. La fractura socio-económica implica también una fractura ideológica en la base demográfica del Estado. Sus efectos se dejan sentir también en el orden político-militar, por ejemplo, por las limitaciones que impone a la formación de un ejército profesional debido a las deficiencias físicas e intelectuales del sector social que constituye potencialmente su base principal para el reclutamiento de tropas.

Las *diferencias étnico-culturales* constituyen otro aspecto de la configuración de las sociedades europeas, como ocurre con las minorías procedentes de los movimientos migratorios. Este es el caso de la UE, donde un número creciente de inmigrantes extranjeros y de diversas comunidades étnicas, culturales y religiosas se halla en posición socioeconómica desfavorable y no consigue integrarse en la sociedad. El desarrollo de un nacionalismo étnico sin proyección territorial, teñido de confrontación socio-económica, sería un grave factor de inestabilidad para los Estados europeos y una fuente de racismo.

Por otro lado, ciertos grupos étnico-culturales con arraigo histórico se han consolidado como auténticos movimientos nacionalistas al concebir una proyección territorial específica, hasta el punto de constituir una grieta dentro del sistema estatal. Sus objetivos varían desde la independencia hasta la simple autonomía, pero todos ellos tienen en común la búsqueda de una *identidad colectiva*. Estas variantes de nacionalismo caracterizan las sociedades de Irlanda del Norte, Bretaña, el País Vasco, Córcega, Cataluña, Escocia, e Islas Feroe; todos ellos en países democráticos en los que la Ley respeta la existencia de minorías y protege sus derechos políticos y civiles. En el lado opuesto, el conflicto de los Balcanes constituye su degeneración más peligrosa: Bosnia y Kosovo.

La ideología de estos grupos gira en torno a dos conceptos alternativos: la ciudadanía de base constitucional y la nacionalidad de base étnico-cultural. El primero concede prioridad a la pertenencia a un Estado concebido como fruto del pacto constitucional, basado en un conjunto de normas que definen un sistema de valores y se pueden compartir con el resto de las sociedades europeas, de las que deriva su vocación universalista. La segunda concede prioridad a la pertenencia a un grupo étnico-

cultural en el que se pretende que la lengua y la etnia actúen como vínculos, con la pretensión de asignarle una identidad diferente de la del Estado en cuyo territorio se asienta. Cuando no existe tal homogeneidad étnica ni lingüística en el interior de las regiones donde se extiende esta ideología, la promoción de un centralismo regional mediante la transferencia de poder a las oligarquías locales suele tener como consecuencia ciertas tensiones sociales (Cataluña, Escocia), que en ocasiones degeneran en conflictos de baja intensidad (Irlanda del Norte, País Vasco) o de media intensidad (Bosnia, Kosovo). El problema se hace aún más complejo cuando la mayoría de la población que se identifica con la identidad nacional separatista ni siquiera conoce la lengua que debería servir como vehículo cultural, sea por desuso o por tener orígenes regionales/nacionales diferentes. Los grupos políticos nacionalistas se ven obligados a reinterpretar la historia y someter a la población a una “nacionalización cultural” para poder mantener a largo plazo su base electoral. Esta dimensión del “nacionalismo centralista local” es desestabilizadora para determinados Estados Europeos, no sólo por la fractura social y territorial que crea en su base, sino también por la división y el enfrentamiento social que genera. En este sentido, hay que resaltar la importancia que tuvo la integridad territorial de Yugoslavia como factor de estabilidad desde las guerras balcánicas de principios de siglo hasta la década de los noventa.

Siendo Europa esencialmente heterogénea desde el punto de vista étnico, cultural y lingüístico, su integración futura sólo puede basarse en el concepto de ciudadanía mediante un pacto político ajeno al concepto de raza o de etnia, en el que tengan cabida el respeto al pluralismo étnico y lingüístico, y el rechazo a la formación de “Estados de base étnica”. El concepto de autodeterminación de los pueblos introducido por Wilson sirvió para la fragmentación de los viejos imperios (Austria-Hungría, Imperio Otomano), pero su renacimiento a fines del siglo XX también ha tenido efectos negativos. La Europa del siglo XXI no debería estar condenada a su fragmentación progresiva en Estados étnicos, concepto cuya mención evoca las tensiones sociales, los conflictos, así como incómodas analogías con los orígenes de la II Guerra Mundial. La Europa unida debería rechazar de forma inequívoca en su marco institucional la concepción étnica del Estado.

La dimensión económica

El PIB agregado de los países de la UE es superior al 25% del mundial, en el que ocupa una posición similar a la de EEUU y muy superior a la de Japón.

Por su magnitud, la economía alemana constituye hoy día el eje económico de Europa. En términos cuantitativos, su PIB es el tercero del mundo y superior al de todos los demás Estados europeos. Desde el punto de vista cualitativo, la economía alemana tiene un elevado nivel de productividad y de competitividad, sólo disputado por otros Estados mucho más pequeños, incapaces de alterar por sí mismos el orden económico europeo. Dentro de la UE, la indiscutible hegemonía alemana es parcialmente equilibrada por la presencia de otros Estados cuyo peso económico es en términos cuantitativos muy considerable: Francia, Gran Bretaña e Italia se sitúan por detrás de Alemania a cierta distancia, pero muy por delante del resto de los Estados de la UE. A continuación se sitúa España por las dimensiones de su PIB, seguida de un grupo de Estados de dimensiones más reducidas pero de un elevado nivel de desarrollo (Holanda, Bélgica, Suecia, Austria, Dinamarca). Finalmente, hay un grupo de países cuyo peso económico es meramente marginal, sea por su índice de desarrollo (Portugal, Grecia) o por sus reducidas dimensiones (Irlanda, Luxemburgo).

En los últimos años se ha manifestado una tendencia al equilibrio interno de la UE mediante un crecimiento económico más rápido en algunos Estados (Irlanda, España y Portugal), que hace pensar en una mayor integración de sus economías con las del norte y centro de Europa. De todas ellas resalta el caso de España, ya que, al tratarse de un Estado de superficie territorial y peso demográfico relativamente elevados, podría alcanzar la masa crítica suficiente para acercarse aún más a los otros tres grandes Estados europeos que siguen a Alemania, si se mantuviese el ritmo de crecimiento actual.

Más allá de las fronteras orientales de Alemania y de Austria se extiende una Europa central que padece fuertes desequilibrios socio-económicos y un nivel de desarrollo relativamente bajo. De todos ellos destacan la República Checa, Hungría, y Eslovenia como candidatos para una integración económica en la UE a corto plazo. La economía de mayores dimensiones en la zona, Polonia, está aún lejos de alcanzar a sus vecinos occidentales, pero quedará bajo el área de influencia económica alemana, y, en general, europea, de la que cabe esperar un flujo de inversiones suficiente para modernizar su infraestructura económica en algunas décadas.

En el contexto económico es preciso examinar también el factor cualitativo relacionado con el nivel de desarrollo científico y tecnológico. Este factor nos aparta de la mera cuantificación de datos para situarnos más

cerca de las verdaderas posibilidades de determinados Estados europeos de liderar un proceso de expansión económica. Nuevamente aparece Alemania a la cabeza de este grupo, seguida por Francia y el Reino Unido. Existe otro grupo de Estados que en mayor o menor medida depende de los anteriores para mantenerse en un nivel tecnológico adecuado de cara a los desafíos económicos del próximo siglo. De este segundo grupo merece la pena destacar a Italia, Suecia y Holanda, entre otros. El caso de España es llamativo si se tiene en cuenta su nivel de desarrollo económico desde el punto de vista cuantitativo, ya que éste se ha caracterizado hasta ahora por la dependencia tecnológica del exterior.

Finalmente, hay que mencionar la existencia de fuertes desequilibrios económicos entre los países europeos, como revela una comparación entre Alemania y Grecia dentro de la UE (la renta per cápita de Alemania es el 300 % de la de Grecia). Estos desequilibrios se reproducen también entre regiones de un mismo país, como es el caso de Madrid y Extremadura en España, o de Lombardía y Calabria en Italia. Si la comparación se hace entre las regiones situadas en ambos extremos, por ejemplo entre Hamburgo y las regiones más pobres de Grecia, las diferencias son tan grandes que revelan la ausencia de equilibrio económico en el continente europeo, incluso dentro de la UE.

Esta situación permite recordar la importancia de una *política de cohesión* en el seno de la UE si se desea asentar la Unión sobre cimientos sólidos y solidarios de los que puedan beneficiarse todos sus miembros, pese a la crisis que ha atravesado este concepto en el debate sobre la Agenda 2000. La adhesión de nuevos Estados a la UE incrementará la desigualdad entre sus miembros: la media del PIB *per cápita* de los cinco candidatos en mejores condiciones no supera el 32 % del promedio de la UE (Comisión Europea, 1997).

Proyección político-militar

La dimensión político-militar es un factor derivado de los tres anteriores, (territorial, demográfico, económico-técnico) al que hay que sumar los condicionantes políticos de un período histórico determinado. En la actualidad la proyección político-militar de los Estados europeos está condicionada por la herencia del mundo de la guerra fría. En primer lugar, llama la atención el hecho de que Alemania, primera potencia económica, tecnológica y demográfica de Europa, ocupe un lugar secundario en esta faceta. La Alemania unificada de fines de siglo tiene todos los elementos

para constituirse en una gran potencia militar, sin embargo las consecuencias políticas de la II Guerra Mundial todavía condicionan el perfil militar de este país. Así pues, son dos potencias secundarias en otros órdenes, Francia y Gran Bretaña, las que ocupan una posición preponderante en este ámbito. Francia, con su peso demográfico, económico y tecnológico, ha mantenido su antigua tradición militar en las últimas cinco décadas. Desde el punto de vista cuantitativo, es el país europeo que cuenta con mayor potencial militar y autonomía tecnológica. Aun así, Francia está sujeta a los límites que imponen sus medios logísticos y de transporte, así como su propia dispersión de efectivos con carácter permanente en los territorios de ultramar y en sus aliados africanos (8.500 hombres de un total de 21.000 susceptibles de ser desplegados en el exterior). El Reino Unido tiene una capacidad superior de proyección de fuerzas siempre que cuente con el apoyo logístico de EEUU. El Reino Unido dispone de menores recursos económicos, y de unas fuerzas armadas de dimensiones más reducidas con mayor grado de dependencia tecnológica que Francia. No obstante, la organización y grado de profesionalidad de las fuerzas armadas británicas compensan con creces esas limitaciones y las convierten en un modelo para los demás Estados europeos. La Guerra del Golfo ha demostrado que el Reino Unido estaba mucho mejor preparado que ningún otro Estado europeo para operaciones fuera de área. Esta diferencia entre el Reino Unido y Francia se ha mantenido o incluso incrementado en algunos aspectos. Las fuerzas armadas francesas, cuyas limitaciones han vuelto a sentirse en la intervención aérea en Kosovo, se hallan actualmente en un proceso de reformas que implica su reducción y profesionalización. Ambos Estados han heredado de sus desaparecidos imperios coloniales y de la victoria sobre Alemania en la II Guerra Mundial un despliegue militar que rebasa sus fronteras y se hace presente en distintas zonas del planeta, aunque en muchos casos sólo tenga carácter simbólico. Los dos Estados son potencias nucleares y disponen de un reducido arsenal atómico, con una limitada y dudosa capacidad de "segundo golpe". En el caso del Reino Unido, es notoria su dependencia tecnológica nuclear con respecto a EE.UU., mientras que Francia ha mantenido hasta ahora una autonomía total en este campo. Tanto el Reino Unido como Francia tienen una importante industria de defensa.

A cierta distancia de estos dos países se sitúa Alemania, por su casi nula capacidad autónoma de proyección de fuerzas fuera del área de Europa central, pero con unas Fuerzas Armadas considerables, y un enorme potencial industrial y económico. Se puede identificar también a un segundo grupo de Estados cuyas fuerzas armadas tienen un peso

específico secundario en el ámbito europeo. En primer lugar es preciso recordar el caso de Turquía, que cuenta con el ejército más numeroso de la OTAN después del de EE.UU. Sin embargo, el esfuerzo de este país situado entre Europa y Asia se centra todavía en el control del propio territorio del Estado y de sus fronteras orientales, en el marco de una guerra civil que dura ya varias décadas, mientras que su capacidad de proyección de fuerzas más allá de sus fronteras es limitada y muy dependiente del apoyo exterior. Su autonomía tecnológica es prácticamente nula. También dentro de la OTAN, tienen un peso específico secundario España, Italia y Holanda. Los dos primeros centran su atención en la seguridad del Mediterráneo occidental, mientras que el tercero comparte las mismas preocupaciones que otros países del norte y centro de Europa, conscientes de la existencia de riesgos más allá de las fronteras orientales de la OTAN. España e Italia tienen una capacidad limitada de proyección de fuerzas en el Mediterráneo, en gran medida supeditada a la logística multinacional proporcionada por la OTAN.

Esta diversidad de capacidades y recursos entre los distintos actores implica una serie de dificultades que se ponen de relieve en el proyecto europeo de defensa colectiva. En general, la reciente planificación de las operaciones militares en los Balcanes ha confirmado la dependencia militar de los Estados europeos con respecto a EE.UU, así como su incapacidad para ir más allá de la defensa de sus respectivos territorios. La dependencia de los europeos con respecto a EE.UU se ha manifestado principalmente en logística, capacidad de transporte, armas inteligentes, reconocimiento aeroespacial e inteligencia.

Las potencias extraeuropeas

Estados Unidos

Desde la II Guerra Mundial, EE.UU. se ha visto involucrado en el destino de Europa. Tras el fin de la guerra fría, la disolución del Pacto de Varsovia y de la URSS, la continuidad del vínculo transatlántico ha sido una constante en la arquitectura de seguridad europea. Es por esta razón por la que, aunque no se trata de un Estado europeo, sería inconcebible abordar el análisis de Europa en el siglo XXI sin contar con la presencia de EE.UU. como "actor europeo". La posición consolidada por EE.UU. como primera potencia económica y tecnológica del mundo ha permitido, sobre una sólida base territorial y demográfica, mantener su posición hegemónica en Occidente. EE.UU desea mantener el orden unipolar que se vislum-

bró durante su liderazgo en la Guerra del Golfo, intentando al mismo tiempo repartir las cargas económicas y militares de su hegemonía mundial entre sus aliados. Dicha hegemonía, que ignora la existencia de otros centros de poder mundial en formación (UE, Japón, China), gira principalmente en torno a su poder financiero, su tecnología y su capacidad militar, que no tiene rival desde la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética. EE.UU. es el tercer Estado del mundo por su población y extensión territorial, el primero por su PIB (25 % del mundial), y es además la primera potencia tecnológica y militar. El orden de seguridad europeo heredado de la guerra fría sitúa al vínculo transatlántico en una posición clave para la estabilidad europea como garante de la defensa colectiva, lo que no evita la existencia de tensiones con la UE en el ámbito comercial, y algunas divergencias en el plano político. Desde 1991 EEUU basa su conducta en una percepción unipolar del mundo, contestada por otras potencias regionales. En este escenario se manifiesta una tensión permanente entre el unipolarismo de la única superpotencia y el multipolarismo de otros Estados, sin que ninguno de los dos factores se imponga al otro.

Rusia

La Unión Soviética fue otro “actor europeo” hasta la fecha de su disolución. Su hegemonía sobre los Estados de Europa oriental fue un factor condicionante en Europa desde la II Guerra Mundial. Sin embargo desde 1992, el papel desempeñado por el Estado sucesor, la Federación Rusa, carece de los rasgos necesarios para ejercer una influencia decisiva en los asuntos de Europa. Pese a la fragmentación territorial de la Unión Soviética, la Federación Rusa sigue siendo el Estado más extenso del planeta (17 millones de Km²) y abarca gran parte del continente asiático. Esta característica hace de Rusia un Estado dual, europeo y asiático a la vez. Su población, unos 150 millones de habitantes, sigue siendo una de las mayores del mundo, pero se caracteriza por su dispersión en un extenso territorio carente de la necesaria infraestructura de comunicaciones, por una concentración demográfica e industrial al oeste de los Urales, y por su heterogeneidad étnica. Los rasgos distintivos del territorio y la población de la Federación Rusa son, además de su dispersión desequilibrada, la fragilidad de su estructura político-administrativa y el creciente deterioro de una crisis económica y social que parece irreversible a medio plazo. La Federación Rusa se ha visto alejada de Europa por el nuevo trazado de sus fronteras que, como se ha dicho anteriormente, la sitúan en áreas similares a las del siglo XVII y desplazan su centro de gravedad hacia Asia.

Con estas características y la debilidad de su Gobierno, Rusia ofrece los rasgos de un Estado invertebrado sobre el cual puede plantearse la incertidumbre de su continuidad o su posible fragmentación. La disolución de la URSS ha dejado graves secuelas en Europa. En la actualidad, los movimientos centrífugos en los Balcanes podrían repercutir negativamente en la integridad territorial de la Federación Rusa (Chechenia, Daguestán, Ossetia, Tatarstán, Tuva...). Mientras, se extiende por el Cáucaso una ola de conflictos.

En el caso que nos ocupa, la ex-URSS y su principal Estado sucesor - la Federación Rusa - ofrece a primera vista una total falta de unidad y de homogeneidad territorial y demográfica. El territorio como entorno material fue conquistado y dominado durante varios siglos, pero su extensión no fue asimilada. Se trata de un Estado con deficientes comunicaciones, cuya infraestructura industrial deja al margen "bolsas de territorio" semidesérticas o deshabitadas, con superficies en las que fácilmente podrían caber ciertos países europeos. Dicha inmensidad territorial se caracteriza por una irregular distribución de la población, que se acumula especialmente en las zonas más industrializadas al oeste del país. Esa población está constituida por más de cincuenta etnias diferentes, cada una con su propio idioma. Coexisten distintas religiones, culturas y modos de vida. Desde los sedentarios eslavos hasta los nómadas del Artico, hay una amplia gama de pueblos que en las últimas décadas produjeron el llamado "*homo soviéticus*" como premisa de un pacto sociopolítico para un concepto de ciudadanía que superaba la heterogeneidad étnica, cultural y religiosa de su población. Frente al renacimiento de los nacionalismos étnicos, incluido el nacionalismo ruso poscomunista, el Estado Ruso y su concepto de ciudadanía son débiles. Una ruptura violenta de este frágil equilibrio podría desencadenar una crisis de consecuencias incalculables. Los conflictos del Cáucaso son signos evidentes de esta tendencia.

Las repúblicas bálticas, consideradas por Rusia como parte del "*extranjero próximo*", también sufrirían los efectos de esta crisis. Moscú percibe como amenaza la extensión de la hegemonía occidental en su antigua área de influencia.

OTROS ACTORES EUROPEOS

Dentro de la definición clásica de *actores no estatales*, me referiré aquí a aquéllos que están dominados por los Estados, es decir, las orga-

nizaciones internacionales. Para el tema tratado en este artículo considero especialmente relevante abordar la OTAN; la Unión Europea —más parecida a una confederación de Estados que a una organización internacional— y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) como organización regional de seguridad colectiva europea. La pertenencia de las dos potencias no europeas a esta última organización justifica su inclusión al abordar las cuestiones relativas a la seguridad europea.

La OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha desempeñado un papel fundamental en la estabilidad de Europa durante la guerra fría. El primer dato que llama la atención desde el punto de vista militar es la desigualdad entre sus miembros. Si se cuantifica la contribución militar y de recursos económicos de los aliados, EEUU aparece en primer lugar con más de un 50% del total. Si se tienen en cuenta los medios logísticos y tecnológicos que aporta EEUU a la Alianza Atlántica, resulta evidente que durante la guerra fría los aliados europeos carecieron de la capacidad suficiente para llevar a cabo operaciones de cierta envergadura en defensa de la integridad territorial de Europa frente al Pacto de Varsovia. Afortunadamente, nunca fue necesario poner a prueba la defensa colectiva occidental, y esta amenaza ya ha desaparecido. En el escenario estratégico actual los Estados europeos de la OTAN sí serían capaces de defender sus fronteras frente a una agresión exterior.

En relación con la pretensión de extender el área de actuación de la OTAN fuera de área, más allá de la defensa de la integridad territorial de los Estados que la forman, es obvio que sólo EE.UU. posee la capacidad militar necesaria para emprender operaciones a gran escala lejos de sus bases. En el apartado dedicado a esta cuestión ya se ha explicado que sólo dos Estados europeos (Francia y Gran Bretaña) mantienen una capacidad limitada de proyección de fuerzas fuera de sus territorios, después de un declive histórico inexorable ya manifestado en la crisis de Suez (1956). Esta dependencia de Europa con respecto a EEUU explica la dificultad de desarrollar una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, que nace como concepto condicionado por las limitaciones militares, económicas y políticas de los Estados europeos. Equilibrar las fuerzas de la OTAN entre americanos y europeos implicaría un esfuerzo económico y tecnológico que no cuenta con el apoyo de la opinión pública de estos últimos. Los Estados deficitarios en este aspecto, de los que habría que esperar una aportación mayor, son principalmente Alemania, seguida de

España e Italia, ya que un incremento considerable de sus gastos militares hoy día no tiene el apoyo de la opinión pública ni de la clase política. En segundo lugar, se requeriría un marco de coordinación política y militar todavía inexistente. El nombramiento del Sr. Solana como Alto Representante para la PESC es sólo el primer paso. En consecuencia, los medios y el marco institucional aportado por la OTAN a expensas de EEUU resultan insustituibles para garantizar el funcionamiento de este mecanismo de defensa colectiva. No obstante, si hubiese voluntad política podría alcanzarse el objetivo de una Europa capaz de defender sus fronteras frente a nuevos desafíos con sus propios medios y de defender sus intereses fuera de Europa de forma conjunta con EE.UU. La capacidad de autodefensa de Europa supondría la adaptación gradual de sus medios militares a las necesidades derivadas de la evolución de los riesgos potenciales en el futuro. Aquí será preciso distinguir entre dos conceptos:

- La defensa colectiva de Europa, que por el momento sigue siendo la principal responsabilidad de la OTAN, es, paradójicamente, el objetivo que actualmente está más al alcance de los europeos ante la inexistencia de amenazas exteriores graves contra su integridad territorial. El deseo de mantener el paraguas nuclear americano y la incertidumbre sobre posibles amenazas futuras no han permitido a los gobiernos europeos emprender este camino.
- Las misiones de Petersberg, que se incorporan al concepto de IESD a través de la PESC, son precisamente aquéllas para las que los europeos están menos preparados, especialmente en lo relativo a la gestión de crisis. En determinados escenarios de tensión mundial, esta estrategia podría implicar un mayor esfuerzo militar por parte de los Estados europeos, que en la actualidad parece necesario sólo en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico.

En este contexto se plantean dos opciones: la IESD como pilar europeo de la OTAN, o la IESD como instrumento independiente de la UE. Por el momento sólo parece realista adoptar la primera opción, pero ya está abierto el debate sobre la necesidad de pasar a la segunda en una fase posterior. En este debate se enfrentan las posturas de los distintos gobiernos europeos. Los más atlantistas se centran en la primera, mientras que Francia defiende la segunda con su *Plan de Acción*.

La OTAN también ha dado pasos para adaptarse al nuevo escenario de seguridad en Europa. Tras la creación del CCAN, surgió una segunda iniciativa que ponía en práctica las ideas vertidas en el documento inicial, la Asociación para la Paz (APP). Sus objetivos son los siguientes:

- Transparencia en la planificación y en el presupuesto de defensa nacional.
- Asegurar el control democrático de las FFAA.
- Desarrollar relaciones de cooperación con la OTAN.
- Mantener la capacidad y disponibilidad para contribuir a operaciones bajo autoridad de NNUU o de la OSCE.
- Desarrollar a largo plazo mayor capacidad de operar con la OTAN.

El nuevo *Concepto Estratégico de la Alianza* consagra los principios de *ampliación, extensión de responsabilidades y legitimidad*. A la incorporación de nuevos miembros de Europa del Este se añade un área geográfica insuficientemente definida y una extensión de responsabilidades a ámbitos que están más allá de la defensa colectiva frente a una agresión exterior.

Desde el primer momento se dejó claro que APP no coincidía con la idea de expansión de la OTAN, y que ésta debía mantener su capacidad de combate como base del principio de disuasión (JOULWAN, 1995). En 1994 la OTAN hizo público su *Estudio sobre la ampliación de la OTAN*, en el que se tomaba la idea de expansión hacia el Este ya mencionada en la Cumbre de Bruselas de enero del mismo año: La OTAN reafirma su carácter de *“Alianza puramente defensiva cuyo propósito fundamental es preservar la paz en el área euro-atlántica y proporcionar seguridad a sus miembros”* (NATO, 1994). Con la ampliación, la OTAN extendería a los nuevos miembros *“los beneficios de la defensa común y de la integración en instituciones europeas y euroatlánticas”* (NATO, 1994:1). La ampliación se planteaba como un proceso gradual a negociar caso por caso, y se excluía el derecho de veto de *“países fuera de la Alianza”* (NATO, 1994:4). En teoría, se excluían también las esferas de influencia en la Europa contemporánea, y se mencionaba el programa de APP con la Federación Rusa como una forma paralela de reforzar el diálogo y la cooperación con este país. La Federación Rusa exigió *“una relación especial”* con la OTAN en el nuevo escenario de seguridad de los años 90: el *Acta Fundacional*. Igualmente se dió especial importancia a las relaciones con Ucrania también en el marco de APP.

Dos tratados multilaterales apoyan la nueva estructura de seguridad europea: el Pacto de Estabilidad en Europa, y el Tratado de reducción de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). Aunque la OTAN no es parte del Tratado FACE, ni de ningún otro tratado de control de armamentos, sí lo son sus Estados miembros. Para la OTAN, la seguridad euro-

pea se presenta como indivisible. No hay ninguna amenaza en un futuro previsible, pero tampoco hay garantías por un período indefinido, ya que en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de riesgos: conflictos culturales, fundamentalismo étnico y religioso, orden público, crimen organizado, terrorismo, flujos de refugiados, desastres ecológicos, contrabando de armas y proliferación de armas de destrucción masiva. En la coyuntura actual no hay temor a Rusia, pero sí lo hay a la desestabilización en Rusia (ROSATI, 1997). Asimismo, es fundamental establecer mecanismos de prevención de conflictos y medidas de confianza, así como evitar la renacionalización de la defensa.

Para asegurar la efectividad de la OTAN tras la ampliación es preciso que los nuevos miembros acepten totalmente los compromisos del Tratado de Washington, especialmente el artículo 5. Los fundamentos de la credibilidad militar se clasifican en las siguientes categorías: contribuir a la defensa colectiva, estructura integrada de mando, adiestramiento de fuerzas convencionales, apoyo al concepto de disuasión nuclear, despliegue de fuerzas OTAN, depósito de material en sus territorios y participación en los procesos de intercambio de información e inteligencia. Además, la APP servirá para preparar el acceso de futuros miembros en el ámbito político y militar. Los tres países que se han integrado en la Alianza en 1999 (Polonia, Hungría y República Checa) buscan garantías de seguridad, integridad territorial y estabilidad, ofreciendo a cambio una contribución a la defensa de Europa.

Desde el punto de vista militar, la adhesión de Polonia, Hungría y la República Checa permitirá a la Alianza desplazar sus fronteras de seguridad orientales para crear un "primer escalón" de defensa frente a una hipotética agresión desde el Este. Esta situación cambiaría el escenario estratégico de 1945-1990, en el que el territorio alemán habría sido el teatro hipotético de una confrontación Este-Oeste. Las implicaciones militares de la ampliación de la OTAN son relevantes si se tiene en cuenta que el alcance de un misil táctico (el único tipo que está fuera del ámbito de los tratados de control de armamentos) no supera los 500 km, la autonomía de un carro de combate es de unos 500-600 km sin repostar, y casi un 70 % de la aviación táctica rusa tiene un radio de combate inferior a 1.000 km. En definitiva, la ampliación de la OTAN reduce considerablemente la posibilidad de un ataque masivo por sorpresa desde el Este sobre territorio alemán, aunque en las circunstancias actuales este escenario sea improbable y meramente teórico. Por otra parte, la opinión pública en los tres nuevos aliados no aceptaría sin dificultad el despliegue

de unidades militares alemanas en su territorio como parte integrante de las fuerzas de la OTAN. Paradójicamente, en caso de crisis habría que recurrir a tropas de terceros Estados para realizar un despliegue militar en Polonia, aunque uno de los principales beneficiarios de este eslabón defensivo sería Alemania. Los tres nuevos miembros buscan también en la OTAN su integración definitiva en Occidente, apoyo a su transición política de corte liberal-pluralista y un compromiso de defensa colectiva frente a potenciales “amenazas del Este” que ya se han manifestado en otros períodos históricos. La percepción de la “amenaza del Este”, sea mediante agresión directa o sea a través de conflictos étnicos en los que puedan estar involucrados otros Estados (como la guerra en ex-Yugoslavia) está presente en la planificación de la política exterior y de seguridad de los tres nuevos miembros como uno de los factores fundamentales en la decisión de presentar su candidatura al ingreso en la OTAN.

La intervención de la OTAN en los Balcanes, sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en marzo de 1999 supone la culminación de una tendencia iniciada con el debate sobre las “operaciones fuera de área”. La OTAN ha asumido el papel de “policía regional” por razones humanitarias, basado en el *principio de legitimidad*. Con este paso se cierra un ciclo iniciado tras la II Guerra Mundial, en el que la intervención militar internacional estaba supeditada a la aprobación previa del Consejo de Seguridad NNUU cuando no se tratara de legítima defensa. Esto ha ocurrido por tres razones:

- El sistema bipolar que dominó el período de la guerra fría ha dejado de existir. Ya no hay equilibrio bipolar y el equilibrio multipolar que pretenden algunos Estados no se ha consolidado.
- El derecho de veto de los cinco miembros permanentes ha quedado desfasado respecto a la realidad actual. El recurso al veto por Rusia y China está motivado (como en todos los casos) por intereses nacionales. La desigualdad de facto de estos países con respecto a EEUU es tan grande, que Washington no está dispuesto a supeditar sus intereses de seguridad nacional y de política exterior a una norma que considera obsoleta.
- La parálisis que produciría el veto de Rusia o China, por motivaciones políticas propias que otros países de la comunidad internacional no comparten, debe ser superada con otras fórmulas realistas y pragmáticas. Así surge el principio de legitimidad para llegar a donde la “legalidad” no lo permite, por razones humanitarias.

Esta intervención militar dentro de un Estado, por razones humanitarias, constituye un precedente que es visto con recelo por Rusia, ante las analogías de sus tensiones internas (Chechenia, Ossetia Norte, Daguestán) con el conflicto balcánico. Es evidente que muchos países, entre ellos Yugoslavia, Bielorrusia y Rusia, no aceptan que la OTAN desempeñe este papel de garante del orden europeo. En la Alianza Atlántica, Francia también ha criticado la pretensión de EEUU de convertir el *principio de legitimidad* en el fundamento del intervencionismo de la OTAN, aunque se ha unido a los demás aliados desempeñando un papel muy importante en la crisis de Kosovo. Los conceptos tradicionales de *no injerencia en asuntos internos* y de *soberanía* del Estado y el nuevo concepto de *intervención por razones humanitarias* son ahora objeto de debate en la Asamblea General de NNUU, indicio de una revisión de los principios del Derecho Internacional.

Aunque este apartado se dedica a la OTAN, en este artículo se defiende la idea de un papel preponderante de los Estados en la medida en la que las organizaciones y alianzas reciben su identidad y razón de ser directamente de ellos. Es inevitable poner de relieve el papel fundamental de EEUU en la Alianza Atlántica y su compromiso con la defensa de Europa Occidental desde la II Guerra Mundial. Sin embargo, es significativo que EEUU sea reticente a comprometer fuerzas de tierra en conflictos en los que no están en juego sus intereses vitales, especialmente tras la experiencia de Vietnam. En el caso de la operación multinacional en Irak, se produjo un rápido e impresionante despliegue militar, seguido de una retirada triunfal, dejando sólo las fuerzas necesarias para garantizar la estabilidad de los Estados del Golfo, y las operaciones aéreas y navales que impiden a Irak recuperar su estabilidad. No obstante, dieciocho soldados muertos en la remota y olvidada Somalia bastaron para poner fin a la intervención de EEUU en la operación multinacional. La única superpotencia de nuestra época carece de la base política interna necesaria para ejercer su hegemonía militar en el mundo. Según el profesor Huntington, las encuestas de opinión realizadas en los últimos años muestran que la mayoría de los ciudadanos de EEUU no se siente afectada por las crisis que tienen lugar en otras partes del mundo, y sólo una minoría está dispuesta a aceptar hasta sus últimas consecuencias los riesgos y costes del liderazgo mundial (Huntington, 1999). La táctica empleada en el conflicto de Kosovo por la OTAN ha permitido a EEUU participar en la intervención manteniendo la posibilidad de recurrir a una retirada triunfal de bajo coste político y humano de cara a la opinión pública. Se trata de la "guerra de

cero muertos” basada en la supremacía tecnológica con ataques aéreos de precisión a larga distancia. Sin embargo, hay suficientes indicios para pensar que, incluso con intervención terrestre, en ninguno de los dos casos (Irak y Yugoslavia) la victoria ha sido decisiva, por lo que los dos conflictos permanecerán con una intensidad diferente. Los Estados de ambas regiones (Golfo Pérsico, Balcanes) se enfrentarán a las secuelas de la intervención y al resentimiento de los países afectados, que perdurarán durante décadas. De hecho, la acción terrestre tiende a quedar en manos de actores no estatales (guerrillas armadas con apoyo exterior kurdas, shiitas, kosovares y serbias), que con frecuencia se asocian por vínculos étnicos (kosovares, serbios, kurdos) o religiosos (musulmanes de Bosnia y Kosovo, shias de Irak). El efecto de esta situación sería una lenta desintegración del Estado por fuerzas que carecen de supremacía militar para imponerse al adversario, pero tienen suficiente capacidad para sobrevivir y desestabilizar al régimen. Al no constituir ninguno de los “*rogue states*” una amenaza directa para EEUU, Washington no ve la necesidad de un compromiso mayor que implique un sacrificio como el que supuso para la sociedad americana la II Guerra Mundial o el conflicto de Vietnam.

Las experiencias vividas en los últimos años obligan a pensar en las implicaciones futuras de una defensa europea que centra sus esfuerzos en el desarrollo de la capacidad para realizar intervenciones fuera de área, mientras deja en segundo término el desarrollo de una defensa colectiva, ya confiada a la OTAN (y a EEUU). En el contexto de la *revolución tecnológica militar*, cuando se habla de una reorganización de las fuerzas armadas para hacer unidades más pequeñas, proyectables, flexibles, rápidas y, evidentemente, dotadas de armamento más ligero, conviene recordar que *su eficacia está supeditada a la posesión de una potencia de fuego superior a la del adversario situada en la periferia del teatro de operaciones*. Esa potencia de fuego es complementaria e indispensable para el despliegue de “unidades proyectables”. Como se ha demostrado en la guerra de Kosovo, los países europeos carecen de esa potencia de fuego, y no habrían podido enfrentarse solos a Serbia en una “guerra de cero muertos”. Europa también queda supeditada a la voluntad de EEUU, actuando sólo cuando las circunstancias lo aconsejan y de la forma más conveniente para ese país, sin ser capaz de resolver las situaciones conflictivas por sí misma. Por otra parte, el número decreciente de tropas de EEUU en Europa (320.000 en 1989, 120.000 en 1999) revela, además del fin de la guerra fría, un menor compromiso militar transatlántico ante la inexistencia de una amenaza inmediata. *Los europeos deberían pregun-*

tarse si, en caso de originarse una hipotética amenaza estratégica contra Europa en el próximo siglo, prevalecería en Washington la preferencia por la “guerra de cero muertos”, o si el pueblo americano volvería a sacrificarse una vez más por Europa.

En la OTAN se hace manifiesta la concepción unipolar del orden mundial concebido por EEUU, lo que explica que parta de este país la mayoría de las iniciativas —incluida la pretensión de extender su campo de actuación a otras zonas del planeta—, la mayor parte de los recursos militares de la Alianza, y los mandos principales de la Estructura Militar. También en la OTAN se pone de manifiesto un debate activo entre posiciones diferentes de los aliados, que se resuelven con fórmulas de compromiso. El nuevo Concepto Estratégico adoptado en la Cumbre de Washington es prueba de ello. Sin embargo, todo compromiso que vaya más allá de la defensa colectiva de la Alianza Atlántica frente a una agresión directa contra uno de sus miembros queda fuera del Tratado de Washington. La generación de fuerzas militares para alcanzar objetivos fuera de este marco requeriría un nuevo compromiso que debería quedar supeditado a un examen caso por caso en función de los intereses de los Estados europeos. En este sentido, sin prejuzgar la conveniencia o inconveniencia de adoptar un cambio de estrategia, a la hora de determinar el potencial militar necesario para la Alianza Atlántica es preciso no confundir el dispositivo de defensa colectiva con el conjunto de medios necesarios para participar en operaciones militares con EE.UU fuera del marco del Tratado de Washington.

Unión Europea

Al examinar las características de estos principados conviene efectuar otra consideración, a saber: si un príncipe tiene tanto Estado que pueda, en caso de necesidad, sostenerse por sí mismo, o bien si está siempre obligado a recabar la ayuda de otros.

Maquiavelo, *El Príncipe*, X.

El papel de la Unión Europea en el marco de seguridad europeo gira en torno al concepto de Identidad Europea de Seguridad y Defensa y al desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común. Los esfuerzos realizados en este ámbito han tenido ya algunos resultados, todavía insuficientes, que se limitan a la creación de un marco institucional para la Política Exterior y de Seguridad Común y a la formación del Eurocuerpo,

Eurofor y Euromarfor. La primera se ciñe estrictamente al ámbito político, y en ella predomina la política de declaraciones y los refuerzos positivos mediante concesiones financieras y ayudas a terceros estados. En el debate interno de la PESG se manifiestan posiciones nacionales contradictorias que se resuelven mediante la identificación del mínimo común denominador, así como la persistencia de “áreas de influencia” reales o ilusorias en diversas partes del mundo. El Eurocuerpo es un avance notable, pero está basado en una suma de unidades de distintos países cuyas capacidad logística y autonomía tecnológica para operar fuera de sus respectivas fronteras es muy limitada, incluso tratándose sólo de un cuerpo de ejército. La UE está aún lejos de tener una Identidad Europea de Seguridad y Defensa.

- Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia no han renunciado a la neutralidad, aunque han firmado y ratificado un Tratado que establece la PESG como segundo pilar de la Unión, lo que en principio supone una contradicción.
- El papel asignado a la UEO es subsidiario de la OTAN, de la que depende para tomar prestadas sus fuerzas, sin renunciar al apoyo logístico y tecnológico de EEUU.
- Las “fuerzas europeas” del Eurocuerpo son todavía un embrión, en el que participan cinco países de un total de quince.
- El nacionalismo sigue desempeñando un papel fundamental como obstáculo para alcanzar el objetivo de una defensa común, ya que ningún Estado está dispuesto a renunciar a una defensa nacional. En la UE prevalecen todavía los Estados sobre la estructura supranacional (incluso hay un espectro intergubernamental dentro de la Comisión). En la OTAN, la compleja interacción intergubernamental es equilibrada por el peso de uno de sus miembros (EEUU) a la hora de poner en marcha planes políticos y de defensa, cuyo éxito solo puede garantizar este país. La UE carece de esta fórmula de compensación.
- Las industrias de defensa de distintos países europeos compiten entre sí, aunque los gobiernos se esfuerzan por hacer programas coherentes y racionalizar el esfuerzo de I+D en cada uno de ellos.

En definitiva, la lenta formación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en la UE y la consolidación de la PESG en el ámbito de la seguridad común de los Estados miembros son los requisitos preliminares para hacer realidad el proyecto de defensa colectiva europea como pilar sólido del vínculo transatlántico. Para ello, los fundamentos estable-

cidos por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam con el “segundo pilar” deberían ser asimilados plenamente por todos los Estados que lo han firmado y ratificado. Ante la posición de neutralidad de ciertos Estados (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) y el atlantismo puro de otros (Reino Unido y Dinamarca), un avance real en la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y en la “capacidad real europea de defensa” exigiría en un principio una defensa colectiva europea de “geometría variable” y, preferentemente, un cambio de actitud en el Reino Unido, cuyo primer síntoma ha sido la Declaración de Saint Malo. Una reafirmación de la voluntad política de los Estados de la UE para hacer realidad la constitución de un verdadero pilar europeo de la Alianza Atlántica, tal como se anuncia en el nuevo Concepto Estratégico, podría abrir camino a la reorganización coherente de la industria de defensa europea, evitando esfuerzos redundantes; al desarrollo del Eurocuerpo hasta alcanzar una masa crítica suficiente para hacer creíble la IESD; a la constitución de una fuerza naval que asuma la responsabilidad de la seguridad en el Mediterráneo y a una clara identificación de nuestros intereses en el ámbito de la seguridad y la defensa colectiva.

En primer lugar la UE debería ser capaz de defender su integridad territorial frente a amenazas presentes y futuras. De forma paralela, resulta imprescindible el desarrollo de la PESC más allá de la política declaratoria actual, identificando con claridad los intereses de seguridad comunes para poner en marcha una política de prevención de conflictos por vía diplomática, que sea capaz de evitar la gestación de crisis graves en el continente europeo. La participación de determinados países europeos en “directorios de grandes potencias” (miembros permanentes del Consejo de Seguridad de NNUU, G-7, Grupo de Contacto) debería abrir paso a la UE como entidad política presente en estos foros por derecho propio. La PESC no debe quedar supeditada a las decisiones tomadas en estos foros sin participación de la UE, ni quedar excluida del proceso de toma de decisiones cuando no se alcanza el consenso comunitario previo.

El desarrollo de la IESD en la UE permitiría en el siglo XXI la consolidación de un orden multipolar en el que la hegemonía de EEUU sería compensada por una Europa capaz de defender su territorio y sus intereses en todos los órdenes, incluida la seguridad, sin renunciar a las ventajas del vínculo transatlántico en el marco de la Alianza Atlántica. Asimismo, la consolidación de la PESC con un representante europeo como interlocutor de la UE para política exterior y de seguridad supondría la elevación

del diálogo político entre la UE y EEUU a asuntos de mayor trascendencia que los tratados actualmente en el ámbito comercial, para pasar a abordar las grandes cuestiones que delimitan los intereses de los Estados europeos a escala mundial. Sin embargo, si se plantease un proceso de ampliación de la UE (o de la OTAN) que pudiera suponer en el futuro la extensión de responsabilidades en materia de defensa colectiva a otras regiones (por ejemplo, las repúblicas bálticas) se crearían puntos débiles en la seguridad europea. Este fenómeno puede adquirir mayor gravedad en un escenario en el que las tendencias aislacionistas en EEUU sean mitigadas por la doctrina de la superioridad tecnológica con “ataques de precisión a distancia”, como corolario de una política de “intervención con cero muertos”.

La OSCE

En junio de 1991 el Consejo del Atlántico Norte lanzó la idea de una asociación con los países de Europa central y oriental para promover la seguridad y la estabilidad del continente, dando continuidad al camino abierto por la Carta de París. Esta iniciativa se inscribía en el proceso CSCE y se basaba en los principios del Acta Final de Helsinki (Consejo del Atlántico Norte, 1991: 2). Se pretendía extender el nuevo marco de relaciones bilaterales y multilaterales en Europa al ámbito de la cooperación militar y política. La invitación a participar en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) fue aceptada por la práctica totalidad de los países de Europa central y oriental (excepto la República Yugoslava) y tras la disolución de la URSS se sumaron las repúblicas ex-soviéticas. El marco del CCAN se extendía desde Norteamérica hasta la costa este de la Federación Rusa, coincidiendo en la práctica con la noción de un espacio de seguridad colectiva “desde Vancouver hasta Vladivostok”, aunque con estructuras todavía demasiado frágiles, de la que surgió la OSCE. La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa se ha constituido como foro multilateral de seguridad colectiva. Por su naturaleza, en esta organización prevalece igualmente la interacción entre Estados. Obviamente la OSCE cumple un cometido importante como foro de negociación y compromiso, que realiza la función de reductor de tensiones, prevención de conflictos y suministro de observadores para garantizar el cumplimiento de los compromisos alcanzados. Sus funciones son complementarias con las de la OTAN y, por lo tanto, con las de una OTAN ampliada, especialmente por su nueva capacidad de aportar fuerzas para operaciones de paz. Los objetivos declarados del proyecto de Asociación

para la Paz eran el apoyo a las reformas democráticas; el desarrollo de pautas de cooperación, consulta y consenso; las relaciones de buena vecindad; la defensa colectiva; la integración y cooperación en Europa compartiendo los principios democráticos y contrarrestando las tendencias centrífugas hacia la desintegración territorial y étnica; así como contribuir a la seguridad europea e internacional, *“incluyendo actividades de mantenimiento de paz bajo la responsabilidad de la OSCE y operaciones de paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de NNUU (...)”* (NATO, 1994:2).

La cumbre de Estambul (18-19 de noviembre de 1999) ha tenido como telón de fondo el conflicto de Chechenia, que ha sido fuente de tensiones entre el Presidente Yelsin y otros jefes de Estado y de gobierno occidentales. No obstante, la Cumbre ha hecho posible la firma de la Carta de Seguridad Europea después de 4 años de negociaciones. La Carta reafirma los compromisos que constituyen el acervo de la OSCE, intentando buscar un equilibrio entre el principio de la integridad territorial de los Estados y el respeto a la identidad de la minorías nacionales. Asimismo, se han adoptado decisiones con el fin de aumentar la capacidad operativa de la organización, por ejemplo, dotándola de una capacidad de intervención civil rápida, reforzando el secretariado y prestando una atención específica a las actividades en el ámbito policial.

La cumbre de Estambul ha sido el marco para la firma del Acuerdo de Adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, poniendo fin a un proceso de negociación de varios años en un escenario estratégico cambiante. Aunque el Acuerdo de Adaptación refuerza el principio del consenso para el estacionamiento y despliegue de fuerzas extranjeras en el territorio de terceros Estados, queda pendiente de solución la situación futura y el volumen de las fuerzas armadas rusas en el Caucaso.

Este esquema de seguridad colectiva, como se ha demostrado en el conflicto de los Balcanes, tiene todavía un desarrollo insuficiente. La OSCE es precisamente el marco en el que tienen cabida el mundo inestable de Europa oriental, y las aspiraciones de Rusia a participar en la construcción de una Europa que respete sus intereses. Sin una OSCE efectiva, el Acta Fundacional OTAN-Rusia perdería relevancia como instrumento para la estabilidad mundial en el siglo XXI. Un hipotético Secretario General de la PESC debería ser un interlocutor primordial en el seno de la OSCE, contando con todo el apoyo de los Estados de la UE.

EPÍLOGO

Pese a grandes avances en órdenes económico, tecnológico y social, hacia 2000 el escenario estratégico europeo y mundial se caracteriza por la ausencia de un *statu quo* que permita preservar la paz y garantizar el progreso real y continuo. A fines del siglo XX se manifiestan los desequilibrios y las tensiones que constituyen los riesgos de un futuro inmediato. Este escenario presenta los siguientes rasgos:

- Una Federación Rusa relegada a lugar secundario y en posición defensiva, foco de tensiones e inestabilidad. Al oeste y al sur de Rusia, las repúblicas de la ex-URSS sumidas en la incertidumbre de una crisis política, económica y social sin solución a corto y medio plazo. En el Báltico, las tres repúblicas independientes optan por un acercamiento a Occidente en todas las áreas, dejando al oblast de Kaliningrado como un enclave aislado y militarizado. Las guerras del Cáucaso anuncian el riesgo de desintegración de la Federación Rusa como Estado.
- La Alemania unificada se convierte en el Estado con mayor peso económico del continente y manifiesta sus aspiraciones de hegemonía política y económica en Europa central y oriental. Comienza la revisión de su política exterior intentando superar las limitaciones impuestas por su derrota en la II Guerra Mundial.
- La UE se consolida como primera potencia comercial, avanza hacia una mayor integración económica y política, y genera una tendencia centrípeta en Europa. Esta tendencia sienta los cimientos de un orden multipolar, pero su envergadura económica y demográfica contrasta con su debilidad política y militar. A mediados de la década de los noventa, la UE ve impulsado su dinamismo económico, que se refleja en un crecimiento sostenido del PIB agregado y en la creación de una moneda única, mientras avanza lentamente en busca de una identidad política. La integración incluye el ámbito de la defensa, mientras se aborda la ampliación hacia el este de Europa, extendiendo sus responsabilidades en materia de seguridad.
- Polonia, Hungría y la República Checa se integran paulatinamente en las estructuras económicas, políticas y de seguridad occidentales, se convierten en miembros de la OTAN y se preparan para negociar su ingreso en la UE. Otros países han sido identificados como candidatos para una futura ampliación de la UE.

- El conflicto surgido en los Balcanes a principios de la década de los noventa se agrava y aumenta la tensión mundial. En Yugoslavia se adopta la táctica de limpieza étnica como instrumento para mantener la integridad territorial.
- La OTAN sobrevive al fin de la guerra fría y, liderada por EEUU como única superpotencia, ha adoptado un nuevo concepto estratégico que sustituye al definido por el Documento de Roma en 1991. El principio de legitimidad adquiere prioridad sobre el de legalidad en la intervención en terceros Estados. En 1999 se utiliza por primera vez este principio para atacar a un Estado soberano, al margen del compromiso de defensa colectiva que estipula el Tratado de Washington. La OTAN asume responsabilidades fuera del territorio de sus Estados miembros.
- EEUU mantiene la voluntad política de consolidar un orden mundial unipolar bajo su hegemonía frente a las reivindicaciones de Europa, China, Rusia y Japón.

La actualidad internacional presenta los rasgos que definen un futuro escenario mundial multipolar en el que EEUU desempeñará un papel muy importante, quizá parcialmente hegemónico. La Unión Europea reúne los elementos para constituir la base de una superpotencia por su magnitud territorial, demográfica y económica. La división en Estados, la herencia histórica de los últimos siglos y la pluralidad cultural de Europa constituyen los cimientos sobre los que hay que edificar el proyecto común en aquellos ámbitos en los que la descentralización nacional y regional no sean más eficaces. Obviamente, la política exterior, de seguridad y de "defensa" de la UE se beneficiarían de una mayor integración para defender los intereses europeos en todo el mundo. Este proyecto no debería ser un desafío para Rusia, cuya estabilización interesa a sus vecinos europeos, ni para EEUU, su principal aliado.

La constitución de unas fuerzas armadas europeas parece hoy una tarea muy difícil, pero una estructura integrada de fuerzas europeas deberá ser una realidad próxima. En el escenario actual no procede un incremento considerable de los efectivos militares europeos, pero sí resulta imprescindible una modernización de las fuerzas armadas que permita a Europa incorporarse plenamente a la revolución tecnológica militar y ser capaz de defender sola su integridad territorial. En este sentido, el esfuerzo común debería centrarse en la integración de las estructuras de defensa europeas actualmente existentes en el marco de la OTAN, y en los programas de I+D de doble uso con retornos económicos en otros ámbi-

tos de la industria civil, para dotarse de sistemas de armas de alta tecnología de los que los países europeos son deficitarios. Las denominadas "misiones de Petersberg" constituyen un elemento complementario en este concepto de seguridad. En cuanto a la capacidad política de involucrar tropas en estas misiones asumiendo riesgos para sus vidas, habría que analizar el alcance real del compromiso de las sociedades europeas con su propia política de seguridad y defensa, de acuerdo con su futuro modelo de fuerzas armadas. Finalmente, será necesaria una reflexión para perfilar el papel de "garante del orden europeo" de la OTAN, sus principios, sus instrumentos, y sus objetivos, incluida la delimitación de su zona de actuación. Por ello es deseable una supremacía europea en los asuntos europeos basada en la responsabilidad y no en la extensión indefinida de áreas de influencia en zonas inestables. Esta vía requiere una combinación de dos factores: poder político-militar y fuerza moral basada en la legalidad y la legitimidad al mismo tiempo.

Será imprescindible crear una sólida base política interna para hacer posible un papel más relevante de la UE en la escena mundial y un mayor protagonismo a través de la PESC, cuyo objetivo prioritario es la estabilidad europea y mundial. Se podría concebir una Alianza transatlántica a la que Europa aportase tanto como EEUU en términos militares y políticos, en la que fuese posible y justificable un SACEUR europeo. Estos cambios quizá conducirían a una nueva percepción de los desafíos en el escenario mundial y abrirían paso a fórmulas de prevención de conflictos que hiciesen innecesarias las intervenciones militares, legales o legítimas, en fases tardías de su desarrollo. Queda mucho camino para alcanzar estos objetivos, hoy utópicos, en una Europa todavía dominada por la tradicional dinámica de los Estados. Pero no se puede conseguir lo posible si no se intenta una y otra vez lo que parece imposible.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- COMISIÓN EUROPEA. *"Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y más amplia"*. Boletín de la UE. Supl. 5. Bruselas, 1997.
- DUVERGER, MAURICE. *"Sociologie de la politique"*. París: PUF, 1988.
- ELIADE, MIRCEA. *"The Myth of the Eternal return"* (1949). London: Penguin, 1989.
- HOBBS, THOMAS. *"Leviatán"* (1651). Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- HUNTINGTON, P.SAMUEL.
- *"The Clash of Civilizations"*. En *Foreign Affairs*, Summer 1993, vol 72, nº 3. pp. 22-49.
 - *"The Lonely Superpower"*. En *Foreign Affairs*, March/April 1999, vol. 78, nº 2. pp35-49.

- JOULWAN, GEORGE A. (SACEUR). "*NATO's Military Contribution to Partnership for Peace: the Progress and the Challenge*". En NATO Review, Web edition, nº 2, vol. 43. March 1995. 7 pp.
- KENNEDY, PAUL. "*Auge y caída de las grandes potencias*" (1987). Barcelona: P&J, 1994.
- MAQUIAVELO, NICOLA. "*El Príncipe*" (1513). Madrid: Alianza Editorial, 1981.
- NATO. "*Study on NATO Enlargement*". Brussels: NATO, 1994.
- ROSATI, DARIUSZ. "*The New Security Architecture in Europe: A Polish View*". En NATO Review Web edition, 1996. 5 pp.