ENSAYOS

**El mundo se encuentra en un proceso de cambio continuo y acelerado que obliga a variar criterios y puntos de vista consagrados como intocables anteriormente. Los desafíos deben ser aceptados con la firme voluntad de superarlos, sin adoptar actitudes contemporizadoras que nada resuelven. El articulista expone una visión amplia de la actual coyuntura internacional, vista desde una perspectiva europea dentro de la cual se encuentra ubicada —para bien o para mal— España.**

# HACIA UNA NUEVA SEGURIDAD EUROPEA

Por Antonio Menchaca

**El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, ha dicho que «no se puede hablar de unión política sin hablar de seguridad, y no se puede hablar de seguridad sin hablar de defensa»**

NO quiero comenzar este trabajo sin consignar los profundos cambios producidos últimamente en la seguridad, defensa y desarme de Occidente, y por tanto de Europa, para no ignorar la realidad. Tras unos momentos de euforia en 1989 y parte de 1990, sus beneficios han sido en parte arrollados por el conflicto de Irak. Nos encontramos de nuevo en una fase descendente de la curva sinusoidal de la historia, tras una de exaltación. Pero no me dejaré arrastrar por el «euroderrotismo», fruto del pobre papel desempeñado en lo que va de año por Europa frente a momentos críticos que aún perduran. Para ello enmarcaré mi trabajo en dos grandes principios dialécticos, que son los siguientes:

Uno es la conocida frase ignaciana «en tiempos de desolación no hacer mudanza».

El otro viene dado por la certeza de Arnold Toynbee según la cual toda civilización, cultura o país sufren embestidas exteriores o desafíos que pueden tanto aniquilarlos como servirles de estímulo para superarlos. Nuesta esperanza —forma de soñar de los que no duermen— como ciudadanos de Europa consiste en apostar por la respuesta positiva que, en definitiva, contribuya a acelerar la construcción europea en todos sus aspectos.

La seguridad europea es aspiración sentida desde hace tiempo. El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, ha dicho que «no se puede hablar de unión política sin hablar de seguridad, y no se puede hablar de seguridad sin hablar de defensa». La Europa comunitaria viene intentando desde 1952 dotarse de una seguridad propia, momento aquel en el que la Asamblea Francesa rechazó la estructura que la Comunidad había elaborado. Desde entonces hasta 1989, la seguridad europea reposará sobre el enfrentamiento bipolar entre las dos potencias, EE.UU. y URSS, con la carrera de armamentos como instrumento y la «guerra fría» como resultado. Europa se escinde en la confrontación entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, dentro de un costosísimo y peligroso equilibrio.

La «revolución» de 1989 supera este esquema, permitiéndonos alimentar la ilusión de un siglo XXI libre del flagelo de la guerra. Sin embargo, como la naturaleza tiene horror al vacío, el conflicto se ha trasladado del eje Este-Oeste al Norte-Sur, de los paralelos a los meridianos, con lo cual han cambiado fundamentalmente los supuestos básicos de la seguridad europea. Nuestro desconcierto semeja al de Pascal al descubrir que el universo

carecía de un centro ptolomeico, que aquí era Occidente. Como lo ha dicho nuestro ministro de Asuntos Exteriores, tal error nos inducía a creer que Europa podía vivir ajena a los graves problemas que se perfilaban en su periferia.

Tras estas palabras, haré un bosquejo de los escenarios conflictivos que amenazan a la seguridad europea desde la realidad que estamos viviendo.

## Escenario n.º 1: el Mediterráneo

Se trata de un espacio marítimo unitario que abarca incluso al Mar Negro y aledaños, en el cual no cabe hacer distinciones escolásticas entre un Mediterráneo Oriental y otro Occidental, entre uno Norte y otro Sur. Tal espacio representa «la nueva frontera» de la seguridad europea, con sus numerosos focos de conflicto: relaciones entre Israel y los países árabes circundantes y con los palestinos; el drama del Líbano; la tragedia de los kurdos; agresiones contra Irán primero y Kuwait después por los actuales gobernantes iraquíes, y cómo olvidar las tensiones producidas, con el manto del petróleo como fondo, entre sociedades pobres y sociedades ricas. Se trata de un espacio con grandes desequilibrios demográficos, ecológicos, económicos, políticos, socioculturales, religiosos, etc., entre sus dos riberas. El relativo fracaso de los países islámicos empeñados en montar un constitucionalismo moderno para acometer su desarrollo separando la teocracia de la secularidad está dando lugar a la extensión del fundamentalismo religioso desde Irán hasta Marruecos. Si el Islam contaba en 1900 con unos 40 millones de habitantes, en el inminente fin de siglo se aproximará a los 400 millones de habitantes, a los cuales hay que alimentar y dar trabajo para no crear en el Mare Nostrum un nuevo e inquietante «muro de Berlín». Reducir las relaciones entre ambas orillas a un neo-colonialismo montado sobre el petróleo es una peligrosa simplificación, pues, para empezar, existen problemas ocultos como el hidráulico y mil más que requieren una nueva cooperación internacional. Lo queramos o no, Europa está llamada a ser multirracial y multicultural, a menos de convertirse en la fortaleza que no queremos que sea.

La seguridad europea no puede ignorar este panorama. «Algunos han pensado», dice nuestro ministro de Asuntos Exteriores, «exclusivamente en términos militares, olvidando que la seguridad contiene otros aspectos fundamentales. Un enfoque correcto en este escenario exige una toma en consideración de todos los factores políticos, económicos y socioculturales susceptibles de engendrar inestabilidad». Por lo tanto, es de esperar que prospere la iniciativa hispano-italiana de convocar una Conferencia para la Seguridad en el Mediterráneo, semejante o inspirada en la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), que tanto éxito ha tenido desde el Acta Final de Helsinki hasta hoy. Y que avancen las negociaciones entabladas con los países del Magreb.

España tiene un protagonismo insustituible en la seguridad en el Mediterráneo, pues no en vano somos un país mestizado con el Islam, con el que convivimos siete siglos. Llamar «reconquista» a tal dilatado período histórico es un absurdo histórico y gramatical. Allí solían entenderse reinos cristianos y moros, la mayor parte del tiempo en paz, ya que sus guerras no se regían casi nunca por el principio de las «cruzadas», que en la Península no prosperó, sino por los intereses privativos de cada reino, aliados entre sí con independencia de ♦♦♦

*Manifestación pro-Sadam Husein en Jordania*

**Si el Islam contaba en 1900 con unos 40 millones de habitantes, en el inminente fin de siglo se aproximará a los 400 millones de habitantes, a los cuales hay que alimentar y dar trabajo para no crear en el Mare Nostrum un nuevo e inquietante «muro de Berlín»**

**España tiene un protagonismo insustituible en la seguridad en el Mediterráneo, pues no en vano somos un país mestizado con el Islam, con el que convivimos siete siglos**

su adscripción a la fe religiosa. Basta leer a don Claudio Sánchez Albornoz. Hay numerosísimos ejemplos de esta ejemplar convivencia en un mundo intolerante, de los que tomaré éste, sacado de los cronicones medievales. «Cuando el rey Juan II casó a su hijo con Blanca de Navarra, en Briviesca se hicieron fiestas en las que tras cada oficio con su pendón venían los judíos con la Thora y los moros con el Alcorán».

En el ya inminente 1992 bien estará conmemorar nuestro encuentro con los pueblos precolombinos de 1492, pero también habría que asumir la expulsión de hebreos y musulmanes en ese mismo año, que destruyó la España del medievo. Pongamos remedio en lo posible a aquella mutilación de nuestra identidad nacional, exaltando dicho talante propenso al mestizaje carnal y espiritual con mahometanos e israelíes, cara a aportarlo como virtud fronteriza a la seguridad en este viejo mar patrimonio de todos sus pueblos ribereños. Helmut Schmidt dijo recientemente en Madrid que si el Rey de España patrocinase una gran iniciativa institucionalizada que acogiese a «las tres culturas» a través del mejor conocimiento mutuo hoy tan escaso, España estaría prestando un gran servicio al establecimiento de una paz duradera en el Mediterráneo. No faltan instituciones —se dirá con razón— ni vínculos de cooperación económica hacia el Magreb sobre todo, pero Helmut Schmidt se refería a algo de gran envergadura internacional. Téngase en cuenta que proyectos tan interesantes como «Sefarad 2» en Toledo no parecen haber encontrado hasta la fecha la voluntad política para llevarlos adelante. Precedentes no faltan, y, si no, recuérdese la Escuela de Traductores de Toledo, fundada por Alfonso el Sabio, ejemplo de tolerancia y ecumenismo en una Europa dominada entonces por la intolerancia. A mi parecer, España es lugar de encuentro para la seguridad mediterránea e incluso atlántica, pues si Europa comienza en Tarifa, América comienza en los Pirineos, así como África, mal que les pese a quienes en ello hayan querido ver estigmas peyorativos.

## Escenario n.º 2: Países del Este

Todos los países del Este, incluidos aquellos que tenían una tradición democrática y experiencia capitalista antes del establecimiento del socialismo real en ellos, caminan hacia su democratización política y económica con grandes dificultades debido a la deuda externa, inflación, desconocimiento de la economía de mercado, etc., con la vista puesta en las instituciones occidentales como la CE, el Consejo de Europa, etc. El caso más favorable en teoría, pues en la práctica Hungría y Checoslovaquia se desenvuelven mejor, debía ser el de la antigua República Democrática Alemana, ayudada como está por la República Federal, donde, sin embargo, se muestran las dificultades del empeño. De la euforia por el restablecimiento expeditivo de la unidad nacional, o «vereinigung» (o «wiedervereinigung»), se ha pasado al pesimismo debido al desmoronamiento de la economía oriental, donde han aparecido cifras preocupantes de creciente desempleo y frustración. Por su parte, los ciudadanos occidentales se ven obligados a pagar el exceso de la factura a través de algo tan impopular como el aumento de sus impuestos. Tal como lo anunciaron en su momento desde Günther Grass hasta Oskar Lafontaine, la precipitación electoralista de la unificación muestra su peligrosidad ahora. La situación económica del territorio oriental, calificada como «desastrosa» por el presidente del Bundesbank, Karl Otto Pöhl, consecuencia de la introducción del marco occidental a paridad en el cambio como moneda única, está aflorando consecuencias intranquilizadoras tras el hundimiento del tejido industrial de la RDA, incapaz de competir. El asesinato de Detlev Rohwedder, presidente de la «Treuhandanstalt», la sociedad encargada de privatizar más de 8.000 empresas estatales, puede ser un indicio del malestar de la población oriental, aprovechado por el terrorismo, sean las nuevas generaciones de la RAF, sean miembros residuales de la Stasi. Si se suman tales indicios a la entrada de visitantes polacos a raíz de la apertura de la frontera, muestra de lo que puede ser el éxodo oriental previsto, la situación es preocupante. El éxodo albanés lo confirma.

Una Europa occidental integrada no puede estar satisfecha ante una Europa oriental desequilibrada, en la cual se habla de un nuevo CAME adecuado a la cooperación de unas economías de mercado a crear, agilizando su comercio exterior a través de divisas convertibles, inexistentes hasta la fecha. Estos países, y en particular Polonia, Checoslovaquia y Hungría, están intentando promover la solidaridad regional junto a vecinos suyos como Italia, Austria y Yugoslavia, a través de acuerdos triangulares y pentagonales en busca de resultados positivos en un espacio tradicionalmente tan inestable como la Europa central, a caballo entre germanos y eslavos, sobre el resurgir de los nacionalismos. Cuanto se haga por abrir a

*Cualquier resquicio es bueno para vivir en libertad. En la foto, un alemán oriental traspasa la frontera tras la caída oficial del Muro de Berlín*

estos países las puertas y las bolsas de las instituciones occidentales como la CE, el Consejo de Europa, etc., será bienvenido para constituir unidades regionales equilibradas. Dejemos para más adelante la relación de estos países con la OTAN y demás sistemas de seguridad occidentales, una vez desaparecido el Pacto de Varsovia, y ocupémonos ahora de la Unión Soviética.

## Escenario n.º 3: Unión Soviética

Por cuanto acabo de decir, se está perfilando una situación de relativo aislamiento de la URSS respecto a sus antiguos aliados, que se pasan, por así decirlo, a Occidente. Ello es tanto más peligroso cuanto que coincide con el desequilibrio interno de la URSS, que amenaza con destruir la identidad de la Unión convirtiéndola en reinos de Taifas, mientras la economía está abandonando la planificación central del socialismo, sin haber logrado poner en marcha aún el mercado, que se resiste a funcionar tras 70 años de inexistencia. Restablecerlo en 500 días, como alguien propuso, nos da una idea del desconcierto allí reinante. Unáse a esto el que la URSS es, junto a Egipto, Turquía e Irán, uno de los países con mayor población islámica, hasta hoy aparentemente tranquila, y se comprenderá la inquietud producida por un país que ha dejado de ser una potencia del mundo bipolar, para quedar emplazada en uno monopolar con la hegemonía de EE.UU., con todo el resentimiento del estamento militar y de los grandes intereses creados a su sombra, los cuales aceptan malamente o condenan el «abandonismo» internacional de la URSS y su decadencia en términos generales.

Nada tan perturbador para la seguridad europea como que crezca el aislamiento de la URSS y el país estalle en un mosaico de Repúblicas, que en nada contribuirían al equilibrio del mundo, y en particular de Europa. Aunque, como todos los imperios, éste de los rusos camine inevitablemente a su desintegración, es de desear que el proceso sea lo menos traumático posible. Desgraciadamente, Europa poco puede hacer para «atenuar la subitaneidad del tránsito», como decía Mirabeau, aparte de lo que está ya haciendo.

Por otra parte, el paso de la economía planificada a la de mercado va a producir, según los expertos, idénticas o mayores cuotas de desempleo que las ya mencionadas para el resto de países ♦♦♦

**El asesinato de Detlev Rohwedder, presidente de la *Treuhandanstalt*, la sociedad encargada de privatizar más de 8.000 empresas estatales, puede ser un indicio del malestar de la población oriental, aprovechado por el terrorismo, sean las nuevas generaciones de la RAF, sean miembros residuales de la Stasi**

*Javier Pérez de Cuéllar*

ENSAYOS

del Este, lo que para tan gran población supondría posiblemente muchedumbres de ciudadanos soviéticos camino de Occidente, emigración que desequilibraría aún más la situación laboral europea, afectada por otros éxodos. En consecuencia, este escenario requiere ser considerado con una óptica distinta a la que prevaleció durante la «guerra fría», que era exclusivamente militar. Ahora se trata de «anclar» globalmente a la URSS dentro del contexto europeo, para contribuir a su estabilidad por medio de la cooperación política, económica, sociocultural, etc., aunque con un tratamiento diferente al dado a sus antiguos aliados, ya que el ingreso de un gigante en una comunidad de países *pequeños o medios —salvo alguna excepción—* podría desequilibrar su funcionamiento, ya de por sí complicado. Más adelante veremos los planteamientos que la seguridad y la defensa requieren de Europa cerca de la URSS.

**Se está perfilando una situación de relativo aislamiento de la URSS respecto a sus antiguos aliados, que se pasan, por así decirlo, a Occidente**

## Escenario n.º 4: Naciones Unidas

Cuando Irak invadió Kuwait, con absoluto desprecio por el Derecho internacional, fue unánime el aplauso de la comunidad internacional a las Naciones Unidas, que a través de sucesivas Resoluciones de su Consejo de Seguridad mostraba la posibilidad de alcanzar un «nuevo orden internacional». Al fin, tras una larga inactividad, Naciones Unidas se ponía en marcha para alcanzar sus objetivos fundacionales, con la capacidad disuasoria prevista en su Carta, merced a unas circunstancias consensuales que eliminaban el veto de los cinco miembros permanentes en el Consejo de Seguridad.

Más tarde, sin embargo, como lo ha reconocido el propio secretario general, Javier Pérez de Cuéllar, el Consejo de Seguridad ha sido manipulado o suplantado por EE.UU., como cabeza de una coalición militar que no ondeaba ni mucho menos el pabellón de Naciones Unidas. «No controlo a los aliados... He sentido una enorme frustración... Esta guerra es justa, pero no es la de Naciones Unidas», ha dicho. Tal legitimación de la guerra por la suprema potestad del derecho, encomendando su ejercicio al brazo temporal, se ha dado con frecuencia en la historia. Puede que en la dinámica de los hechos, tales suplantaciones sean inevitables como mal menor para el restablecimiento del orden. «Las decisiones del Consejo de Seguridad», ha escrito Maurice Duverger, «constituyen un progreso indiscutible hacia un derecho internacional auténtico, cuya violación se sancionará por una fuerza pública para hacer posible su aplicación». Pero añade: «¿Cómo no sentirse traumatizado por la terrible violencia de esta fuerza pública internacional, que es nacional en un 90%, y que amenaza con reemplazar la competencia de los dos grandes por la hegemonía de EE.UU.?».

Sin embargo, ahora que la guerra ha terminado y es preciso «restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región», como reza la Resolución 678, es de esperar que el Consejo de Seguridad recobre el protagonismo para velar por el cumplimiento de tales objetivos con la máxima independencia y credibilidad dentro de sus limitaciones. De no ser así, tanto Naciones Unidas *como el «nuevo orden internacional» que se trata* de establecer podrían quedar afectados. Las metas están claras: convocar la imprescindible Conferencia de Seguridad para Oriente Medio, que mida a todos sus países con un único y mismo rasero; facilitar la gradual resolución de todos los contenciosos de la zona, particularmente los de Israel con los palestinos y con los países árabes limítrofes; establecer un proceso de limitación de armamentos y medidas de confianza inspirados en el modelo de la CSCE; perseguir la proliferación

de armamentos, para lo que existen precedentes como el COCOM y el MTCR, que lograron éxitos relativos en sus campos; intentar un reparto menos injusto de las riquezas naturales por la debida cooperación económica; procurar la convergencia tanto de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como la de usuarios e importadores (AIE) en una agencia única; etc., etc. Hay indicios de que el Consejo de Seguridad ha comenzado a funcionar de nuevo, considerando sus últimas resoluciones.

Pero el auténtico protagonismo de Naciones Unidas será difícilmente alcanzable mientras no se produzca la actualización de una organización creada hace medio siglo para salvaguardar la paz tras la victoria militar de una coalición cuyos principales miembros se arrogaron unos derechos permanentes con poder de veto, que aún subsisten. Sería deseable eliminar tal derecho de veto de las cinco potencias, modificando la Carta, que en principio prevé su autorreforma. Si se ha triplicado el número de países miembros desde entonces hasta hoy, tal aumento debería repercutir en el Consejo de Seguridad, para lo que hay numerosas y diversas propuestas; abolir el derecho de veto, aumentar el número de miembros no permanentes, aumentar el de los permanentes, rotación entre los países con representación única europea, etc., etc. Pero estas y otras medidas, como dar al secretario general unas facultades ejecutivas de las que carece, o reformar la propia Asamblea General, cuyas decisiones no son hoy vinculantes, tropiezan con la decidida resistencia por parte de las cinco potencias, dispuestas a no renunciar a sus prerrogativas y a vetar cualquier reforma. Se ha llegado a alegar en defensa del inmovilismo que «es inevitable la lectura retroactiva de la historia, olvidando las luminosas razones con las que Sieyés defiende la igualdad del voto del «Tercer Estado» al de los estamentos privilegiados tradicionalmente, en su discurso, «Qu'est-ce que le Tiers Etat», uno de los pilares del aparente absurdo de la democracia. Transportar ésta del Derecho constitucional al internacional es tarea inaplazable, aunque por ahora casi imposible, contradicción que condiciona el «nuevo orden internacional», que sin tales reformas podría terminar en retórica. La primera perjudicada sería Europa, toda vez que su voz seguiría siendo tan inoperante como lo ha sido a lo largo de los años, y buscando soluciones a sus conflictos en un foro manipulado por otros. Pero, en todo caso, nada es perfecto en este mundo, y el gobierno mundial kantiano se nos aparece aún muy lejano, por lo que hay que trabajar con los instrumentos que tenemos a mano, corrigiendo gradualmente sus defectos.

En todo caso, es evidente, y así quiero subrayarlo, que el desarme y limitación de armamentos en Occidente no son factibles si el resto del mundo —hoy indivisible e interdependiente— queda al margen. El caso de Irak es ejemplo inequívoco de esta premisa, extendible a otros países y áreas geopolíticas. Nadie tan llamado a asumir la limitación de armamentos a escala universal como Naciones Unidas, tarea indispensable para la seguridad europea, pues ésta se halla involucrada en una dimensión «todo azimut», en frase preferida del general De Gaulle, dado que las amenazas potenciales ya vemos que pueden venir de cualquier punto de la rosa de los vientos y no de unos paralelos apuntados a Oriente.

## Posibles alternativas

Examinados rápidamente los principales escenarios que enmarcan la geopolítica europea de la seguridad, veamos cuáles podrían ser las organizaciones que respondieran a las necesidades correspondientes:

— Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
— Conferencia de Seguridad y Cooperación Europeas (CSCE).
— Comunidad Europea (CE).
— Unión Europea Occidental (UEO).

*Organización del Tratado del Atlántico Norte*

Esta organización, nacida en 1949, ha sentido la necesidad de adaptarse a los grandes cambios acaecidos en la Europa del Este en 1989. En su reunión cumbre de Londres de 5 y 6 de julio de 1990 se contempló una Alianza renovada, que trataba de fortalecer sus componentes políticos y diplomáticos siguiendo la «filosofía Harmel». Así, se invitó a los países del Este a asistir a través de sus dirigentes al Consejo del Atlántico Norte y a establecer vínculos diplomáticos permanentes con la Alianza, tendiéndoles así la mano para intensificar el diálogo y su transparencia. En cuanto a la CSCE, se manifestó que ésta puede ser una herramienta básica para conseguir la cooperación en un continente que busca la unidad, consignándose recomendaciones para su institucionalización permanente, pero recordando que no podrá ♦♦♦

**Aunque, como todos los imperios, el de los rusos camine inevitablemente a su desintegración, es de desear que el proceso sea lo menos traumático posible**

sustituir nunca a la Alianza, por lo que su función habrá de ser complementaria.

El mantenimiento de la OTAN se justifica básicamente como medida preventiva ante la inquietante situación de la URSS, donde no se sabe, en definitiva, ni lo que va a ocurrir ni a quién van a ir a parar el poder o los poderes fácticos tras los forcejeos en curso. Esta medida de prudencia puede explicar las limitaciones de los propósitos reformadores y su relativa ambigüedad, patente en párrafos como el siguiente: «La Alianza no necesita ningún enemigo ni ninguna amenaza directa para brindar seguridad y garantías». Con el condicionamiento señalado, la afirmación es respetable, aunque la historia muestre la dificultad de mantener en pie una coalición sin enemigo. Tampoco se contempla ampliar el área fundacional de la defensa, por lo que quedan al margen del escenario amplias zonas conflictivas donde puede surgir el peligro, como lo muestra el reciente caso de Irak. Con las reservas propias de la complejidad del tema, se podría sugerir que una adaptación en profundidad de la Alianza a los momentos actuales quizá pudiera ofrecer interpretaciones más renovadoras de la «filosofía Harmel», para despejar la ambigüedad que comienza con el propio nombre de la Alianza, posiblemente inadecuado en un mundo cuyos escenarios geopolíticos son ilimitados e interdependientes. Por último, conviene señalar que las misiones políticas y diplomáticas buscadas por la Alianza pueden llegar a superponerse a las desarrolladas para idénticas necesidades por organizaciones específicas como la CE, la UEO, la CSCE, el Consejo de Europa, etc., etc.

Con estas premisas, se pueden intentar establecer las posibles alternativas que podría tener ante sí la Alianza en estos momentos.

**En todo caso, es evidente, y así quiero subrayarlo, que el desarme y limitación de armamentos en Occidente no son factibles si el resto del mundo, hoy indivisible e interdependiente, queda al margen**

## Continuar tal como está

El mero continuismo adornado por pequeñas reformas, en un continente europeo que aspira a dotarse de una seguridad paneuropea global, seguirá caracterizando a la OTAN como una Alianza exclusivamente occidental en la cual Estados Unidos, *primus inter pares,* ocupará como hasta la fecha el centro en torno al cual hayan de girar los países del Este, sin acabar de integrarse, por muchas reformas parciales que se vayan habilitando para facilitar la comunicación.

Ahora bien, la renuncia a una apertura clara al Este puede ser una medida de prudencia ante lo desconocido, pero también cabe sea la renuncia a moderar las imprevisibles reacciones de unos países comprometidos en un difícil proceso de transformación total. Aunque los plazos pudieran ser largos y su realidad hipotética, parece a primera vista que lo que fue bueno para la República Democrática Alemana, o sea, integrarla en la OTAN, debería serlo también para el resto de países del área, incluida la URSS, si ellos así lo deseasen. Renunciar a tal hipótesis de futuro no parece que haya de ser enriquecedor para la OTAN, sea dicho con todas las reservas que conlleva hablar de algo tan aleatorio como el futuro.

Por otra parte, la actual hegemonía americana tiene limitaciones, puestas al descubierto por el profesor Samuelson, al recordar que su economía ya no domina el 50% de la mundial, sino tan sólo su 22%, por lo cual serían sus aliados quienes habrían de soportar parte del «peso de la púrpura», lo cual a la larga, e inevitablemente, irá dando paso a la multipolaridad gradual a través del consenso. La situación del dólar afecta a su vez directamente al conjunto del problema presupuestario americano, incluido el de la defensa. No podrá haber a la larga hegemonía americana con un déficit comercial y un déficit presupuestario como los que padece EE.UU. La reciente victoria militar americana podría llegar a ser estéril si no sirve para movilizar a la sociedad americana de modo que se enfrente con los grandes problemas que bloquean hoy su progreso, produciendo un descenso de su capacidad de innovación tecnológica y de su competitividad industrial frente al Japón y la Comunidad Europea, por ejemplo.

El mero continuismo de la OTAN contendría así gérmenes de inestabilidad. Su justificación, que para algunos consiste en asegurar el mantenimiento del vínculo de unión entre EE.UU. y Europa, se podría asegurar por otros procedimientos, dado que ninguna de las dos partes quiere destruirlo, sino actualizarlo. Otros posibles motivos que se suelen alegar —ignoro con qué fundamento— como el instinto de conservación de la burocracia atlantista y una hipotética garantía de que Alemania no volverá a adoptar posturas insolidarias y agresivas, me parecen la primera de mínima entidad y la segunda fruto de una exagerada susceptibilidad.

Sea como sea, hay corrientes históricas a las que es inútil oponerse, y una de ellas es la evolución, factor permanente del que nadie ni nada se libra en la vida. Según escribe Darío Valcárcel, la retirada escalonada de tropas americanas de Europa ha comenzado ya a raíz de la victoria en el

Golfo Pérsico. De los 350.000 soldados desplegados por EE.UU. en Alemania Federal, 200.000 acudieron a las operaciones del Golfo, pero 100.000 regresarán directamente a su país y serán, en definitiva, repatriados. Con ello, digo yo de mi cuenta, no se haría sino mantener una simetría con la retirada de las divisiones soviéticas de Europa central.

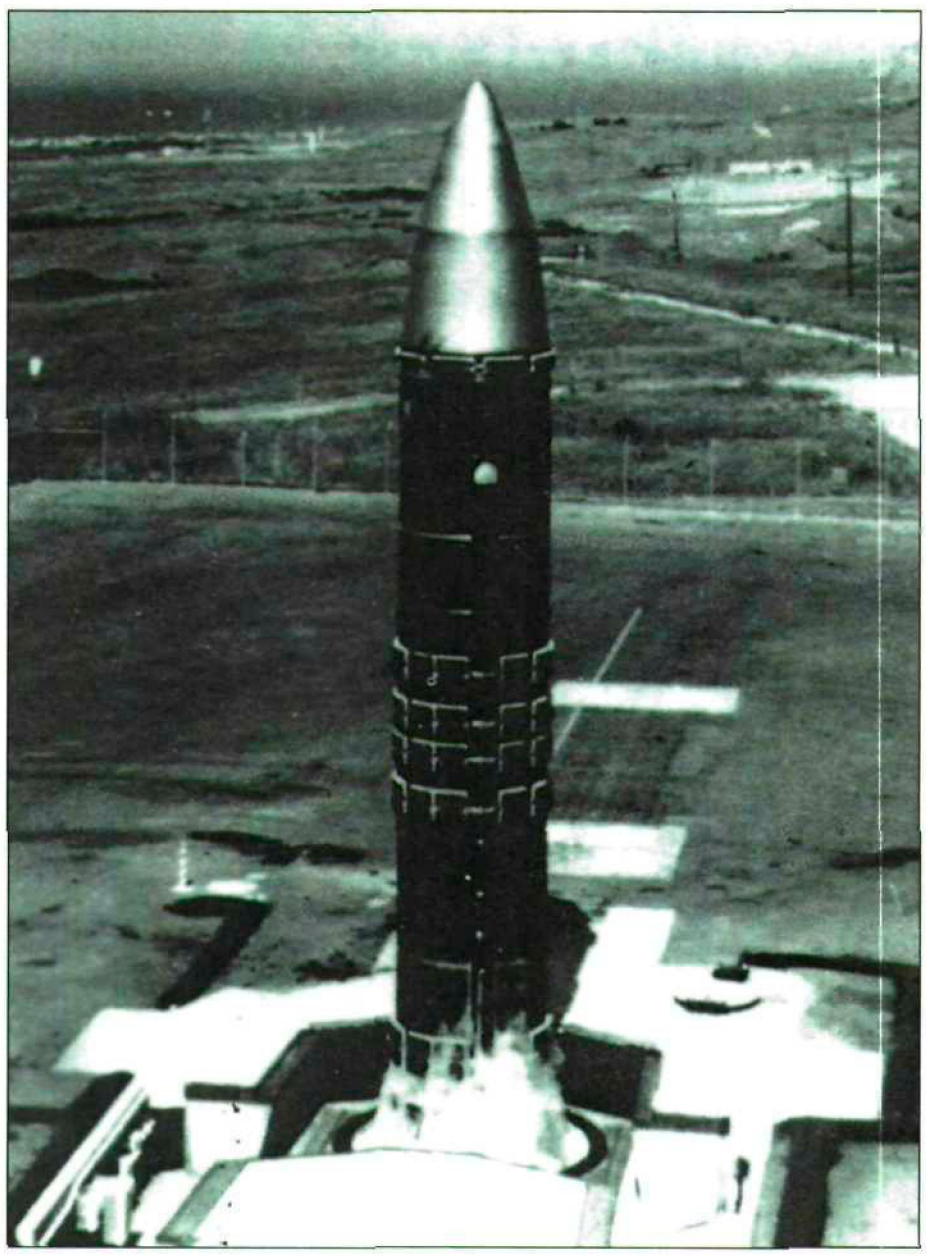
## Cambiar profundamente

Como he sugerido en el punto anterior, desaparecido el Pacto de Varsovia, la Alianza Atlántica podría proponerse ser el único instrumento de seguridad y defensa de la totalidad del continente europeo y de los inmensos territorios que en América y Asia llevan nuestra sangre, es decir, Estados Unidos, Canadá y la Unión Soviética, sin fronteras ideológicas que tienden a homogeneizarse. Se caminaría así hacia una Alianza defensiva que se extendería desde California hasta Siberia, pasando naturalmente por el Atlántico. En cierto modo, sería la Alianza de todos aquellos pueblos en los cuales está presente el espíritu y el talante europeos, cuyos límites rebasan la mera geografía.

Esta propuesta, que a primera vista puede parecer ilusoria, supondría la exaltación de la identidad europea y su protagonismo en la seguridad mundial, sin recurrir al tópico de cultivar el antiamericanismo, sino todo lo contrario. Las relaciones entre EE.UU. y Europa mejorarían situadas en el marco de una cooperación natural, autónoma y solidaria. El equilibrio atlántico requiere matizar con agudeza los pormenores, pues los intereses estrictamente europeos no siempre son coincidentes con los americanos ni con los soviéticos, en aspectos tan varios y extensos como los geopolíticos, los económicos y los socioculturales. Pero este diseño imaginativo de un futuro para la Alianza no creo que haya aparecido hasta la fecha en la cúpula de la OTAN como proyecto congruente con una «filosofía Harmel» muy avanzada y a la vez solidaria. Un ejemplo de que las cosas son así lo tenemos en el rechazo al ingreso solicitado por Checoslovaquia, con la ambigua respuesta de que «no se debe aislar a la URSS».

### *La CE y la UEO*

La unidad política, y no sólo económica, es objetivo presente en la génesis misma de las Comunidades Europeas, plasmado en indicios varios como las referencias que la Declaración Schuman hace a la contribución que una Europa institucionalizada podría aportar al desarrollo de unas relaciones internacionales pacíficas. También aparece en los preámbulos de los Tratados de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) y de la propia Comunidad Económica Europea (CEE). Pero los intentos no cuajan. El 27 de mayo de 1952 se firma el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED), cuyo articulado prevé una estructura federal o confederal para Europa. La negativa de la Asamblea Francesa a ratificarlo interrumpirá el proceso, que no reaparecerá en el Tratado de Integración Económica de Roma de 1957. Habrá que esperar al Acta Única firmada en ♦♦♦



*El ICBM norteamericano «Peace Keeper», dotado de diez portamisiles balísticos*

**La Alianza no necesita ningún enemigo ni ninguna amenaza directa para brindar seguridad y garantía**

**La reciente victoria militar americana podría llegar a ser estéril si no sirve para movilizar a la sociedad americana de modo que se enfrente con los grandes problemas que bloquean hoy su progreso**

**Alemania, Francia, Bélgica, Italia y España defienden la opción del «brazo armado», actitud compartida por el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, que aspira a integrarla en la CE a través de la reforma constitucional en curso**

Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, en la que se recogen algunos elementos de revisión institucional previos, aunque en el campo de la política exterior, seguridad y defensa, se limite a consideraciones generales. Es en la cumbre de Roma de 15 de diciembre de 1990 cuando los Gobiernos de los países miembros se comprometen a ampliar progresivamente las competencias de la Comunidad en la política exterior y seguridad junto a la reforma institucional, a fin de alcanzar en 1993 la Unión Monetaria, económica y política —moneda única y estructura federal—, cuya programación se encomienda a dos Conferencias Intergubernamentales.

Paralelamente, se ha señalado que la UEO podría ser algo así como el «brazo armado» de la Comunidad. Willem van Eekelen, secretario general de la UEO, piensa así: «En un momento en el que la CE ha decidido avanzar en la unidad económica y monetaria, poniéndose de acuerdo en un calendario que defina los términos de su unión política, la UEO puede contribuir decisivamente en el futuro de las estructuras de seguridad europeas, que han de basarse en una definición nítida del papel que Europa debe desempeñar en este capítulo».

Alemania, Francia, Bélgica, Italia y España defienden la opción del «brazo armado», actitud compartida por el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, que aspira a integrarla en la CE a través de la reforma constitucional en curso. Aunque se presente a la UEO como «pilar europeo» de la OTAN, sin veleidades secesionistas, habría de operar con cierta autonomía, dada su vinculación con la CE. Con el paso del tiempo, y si el intento cuaja, tal pilar podría llegar a convertirse en un instrumento indispensable para la seguridad europea, hasta tal punto que ya hay quien opina que, investida con la representación y legitimidad de la Comunidad, podría llegar a acompañar a la actual hegemonía americana con un segundo dispositivo de seguridad autónomo, con lo cual se restablecería la bipolaridad perdida por el debilitamiento de la URSS. Sea como sea, y dejando hipótesis de futuro aparte, el hecho es que Hans Binnendijk, director del Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales de EE.UU., ha escrito en el *Herald Tribune* muy recientemente un artículo en el que muestra su reticencia a cualquier iniciativa que, como ésta, pudiera debilitar a la OTAN. Más o menos por ahí debe de andar la opinión del Pentágono, pues, dentro de la Comunidad Europea, el Reino Unido, con otro par de países, se han opuesto a todo planteamiento de la UEO que la aparte de la OTAN.

Todo esto muestra el protagonismo que ha adquirido la CEE, llamada a configurarse como piedra angular del futuro escenario de la seguridad europea y su defensa por uno u otro camino, junto a la OTAN, y a irse extendiendo a los países de la EFTA y el CAME. Como producto europeo que es, su equilibrio interno es complejo y delicado, con diferentes esquemas de coincidencias para cada sector. No debe extrañarnos la coexistencia de las dos tendencias antes mencionadas, que la guerra del Golfo ha puesto aún más de manifiesto. Dice a este respecto Maurice Duverger que «la mayoría cualificada se impone, pero podría quizá combinarse con un derecho de veto acordado a los cinco "grandes" de Europa: Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y España. La Conferencia Interministerial sobre la Unión Política tiene competencia para elaborar las reformas necesarias a este efecto».

La República alemana, tras la «Vereinigung», está emplazada a ser no sólo la primera potencia económica europea, sino, quiéralo o no, también la primera potencia política del continente, una vez transcurrido el tiempo necesario para levantar la maltrecha economía de la antigua RDA. Amarrada y bien amarrada como está a la CE y a la OTAN, no hay razón alguna para rechazar este liderazgo: Alemania es hoy un país auténticamente pacífico. Y sin embargo los alemanes no quieren de manera alguna asumir ese liderazgo por su actual talante mesurado, quizá como enmienda a su antigua desmesura, patente desde un Cristo de Grünewald hasta *Mein Kampf*. Y por su situación actual antes descrita. Alemania y Francia tienen juntas la llave del futuro europeo —se dice frecuentemente—, con el telón de fondo de Gran Bretaña, cortejando también a Alemania. Si se añade a tal situación las excelentes relaciones de Alemania con la URSS, el eje de la futura Europa podría emplazarse a lo largo del triángulo Alemania-Francia-España-Italia. La CE sería en esta eventualidad una estructura políticamente poderosa, capaz de definir una política exterior coherente, que incluiría la seguridad y defensa, aliada a la OTAN mientras ésta exista. Pero los alemanes no quieren ni oír hablar de protagonizar nada, al menos por ahora, y el futuro de la URSS está envuelto en la incertidumbre. Su eventual adhesión a la CE es tema polémico, abundando quienes dicen que su lugar es el estar a nuestro lado pero no entre nosotros.

Todos somos conscientes de los esfuerzos que la Comunidad está haciendo para despegar como entidad política, puesto que sin política exterior

*Tropas USA en Arabia*

común y con once monedas distintas sería bien poca cosa. Ambas metas, así como la de un Banco Central, no son objetivos fáciles de realizar, dada la cesión de soberanía que ello supone para los socios. Pero si no se consiguen pronto, Alemania será para fines de siglo tan poderosa que no querrá sacrificar su moneda fuerte, el marco, por una europea más o menos aleatoria, según ha dicho Helmut Schmidt. Asimismo, dada la serie de países que aspiran a entrar en la Comunidad, como Hungría, Austria, Suecia, Finlandia, Noruega e incluso Suiza, podríamos encontrarnos para fines de siglo con una Comunidad de 17 o más naciones; si fue difícil agrupar a las seis primeras y es complicado manejar ahora a doce, qué no será con tantas más. Hay que aprovechar esta década antes de que las cosas vayan complicándose más y más. Todo esto es aplicable, desde luego, a la seguridad y defensa, y por eso lo traigo a colación.

## La CSCE

Es imposible recoger aquí el largo proceso sobre la seguridad europea que comienza apenas terminada la guerra, hacia 1945, en el contexto de la «guerra fría». Baste recordar que la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) nace en Helsinki con la firma del Acta Final por los jefes de Estado y de Gobierno de los 35 países participantes, del 30 de julio al 1 de agosto de 1975. Me interesa señalar que desde la primera ♦♦♦

**Todos somos conscientes de los esfuerzos que la Comunidad está haciendo para despegar como entidad política, puesto que sin política exterior común y con once monedas distintas sería bien poca cosa**

fase de consultas multilaterales preparatorias, España se declaró partidaria de la celebración de la Conferencia y de la inclusión en ella de la seguridad en el Mediterráneo, dentro del primer «cesto», «corbeille» o «basquet», como se quiera. Posteriormente tienen lugar las Conferencias de Belgrado —4 de octubre a 9 de marzo de 1977—, Madrid y Viena —15 de enero de 1989—, es decir, cuando Mijail Gorbachov lleva ya cuatro años en el Kremlin y se va a iniciar «el año de la revolución», dentro del cual tendrá lugar la reunión de Copenhague —bajo el simbólico título de «La dimensión humana»— y por fin la de París, donde se firma el 21 de noviembre de 1990 la «Carta» que consagra el final de la «guerra fría», al amparo de una serie de principios democráticos que pretenden establecer una nueva arquitectura para la seguridad europea.

Aquel Acta Final de Helsinki, recibida con tanto escepticismo, al igual que la Conferencia de Belgrado, no sólo ha contribuido a las transformaciones experimentadas en los países socialistas, sino que ha dibujado una Europa unida. Como ha escrito Salvador López de la Torre en la revista *Política Exterior,* «el milagro histórico ha sido que el texto imaginado en principio por la Unión Soviética para consolidar a perpetuidad las fronteras conseguidas por la fuerza de las armas, es decir, la división de Europa, con el paso del tiempo se haya convertido en el instrumento de la Europa unida y en paz. Lo que en principio había sido imaginado para dividir, ha terminado por unir. Helsinki no ha sido la petrificación de Yalta, sino su liquidador». Estas ideas cobran importancia al considerar que entre los países firmantes están tanto la URSS como EE.UU. y Canadá, lo cual en principio integra a todos los países de Occidente, desde California hasta Siberia, como decíamos antes, sin marginar a nadie.

La guerra del Golfo no ha impedido que hace unos meses se haya celebrado en Madrid una reunión de los parlamentarios de los 34 países (ahora 35, tras la incorporación de Albania) miembros de la Conferencia para constituir su Asamblea Parlamentaria, que si bien había sido recogida en la Carta de París, no fue posible llevarla a la práctica

*El Consejo de Seguridad de la ONU sanciona a Irak*

debido a la oposición mostrada por el Congreso de EE.UU. Los acuerdos suponen una Asamblea Parlamentaria no afincada en el órgano parlamentario del Consejo de Europa, como se había propuesto, sino itinerante y con competencias limitadas. También se ha acordado que su Secretaría resida en el Congreso de los Diputados de España, reducida a un gabinete, lo que completa la Secretaría Permanente de la Conferencia, y el Centro de Prevención y Conflictos, radicado en Praga y Viena respectivamente, por lo dispuesto en la Carta de París. Algo es algo. Confiemos que los pequeños problemas que han paralizado a la CSCE se superen y que, en definitiva, ésta llegue a ser el foro en el cual se resuelvan los problemas de la seguridad y desarme en Europa, o, lo que es lo mismo, en Occidente, en cooperación con unas Naciones Unidas también revitalizadas.

## Conclusiones

Como lo hemos ido viendo, las metas últimas de una OTAN reformada coinciden más o menos con las de la Comunidad Europea, potenciada por la asunción de una política exterior y de seguridad concertadas con la UEO y con las que acabamos de citar como propias de la CSCE. Son en cierto modo proyectos que se superponen y que pueden llegar a ser rivales, aunque Willem van Aekelen, secretario general de la UEO, diga al respecto que «los tres niveles de la estructura de la seguridad europea —CSCE, OTAN y la dimensión europea— han de ser complementarios para que, sobre esa base, pueda desarrollarse el proceso de la CSCE y vincular a la URSS a las estructuras europeas». De momento, tal complementariedad no ha aparecido todavía.

Sea como sea, la convergencia espontánea de las tres organizaciones en torno a un proyecto de seguridad paneuropeo común viene a probar la actualidad, necesidad y atractivo de éste. Es como si la «filosofía Harmel», nacida en el seno de la OTAN, hubiera echado raíces fuera de ésta para alimentar otros procesos creativos paralelos. La debilidad europea inducida por el conflicto del Golfo y el difícil restablecimiento de la paz en la región tiene que ser un fenómeno transitorio que pasará, devolviéndonos a partir del 1 de enero 1993 una *polis* vigorosa en busca de su unidad. La construcción europea es imparable e irreversible. ¡Quién lo iba a haber dicho cuando los «padres de Europa» crearon la modesta Comunidad del Carbón y el Acero, hace cuarenta años! Evidentemente, «la utopía no es sino una verdad prematura», como decía Lamartine, recientemente citado por Marcelino Oreja.

Para terminar, saquemos algunas conclusiones de lo dicho, comenzando por recordar que la amenaza para la seguridad europea se ha trasladado del ámbito occidental, donde se ha reducido considerablemente, a escenarios fuera de sus límites geopolíticos. Para conjurar tales potenciales amenazas, todos los países de Europa, y los comunitarios en particular, habrán de acelerar su proceso de unificación interrumpido por la crisis del Golfo Pérsico, para dotarse sin más tardanza con una política exterior común, fruto de la cual se potencia la seguridad y su defensa, entendiendo por seguridad un concepto mucho más amplio que el de las previsiones bélicas. Como ha dicho Hans Dietrich Genscher, se trata también de «la protección del medio ambiente, el desarrollo del Tercer Mundo y el reforzamiento de las Naciones Unidas».

Tal Europa, conciencia dialéctica del mundo, podrá ser un protagonista altamente calificado en la consecución de un «nuevo orden internacional», de una auténtica pedagogía pacificadora, que, bajo la supervisión directa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en su caso de la Asamblea, logre la convocatoria de las imprescindibles Conferencias Internacionales y Regionales de Paz en Oriente Medio. Podrán resolverse los enconados contenciosos allí arrastrados, hacer que se cumplan todas las resoluciones aún pendientes del Consejo de Seguridad y, en consecuencia, contribuir a que los tratados de desarme, cuya firma ha sido interrumpida en Occidente por la crisis, no sólo sean firmados por las dos potencias, sino que el proceso de limitación de armamento y de no proliferación de los mismos, se extienda a todas las naciones de la tierra sin excepción alguna.

Para terminar, he de volver al comienzo, para avivar nuestra conciencia europeísta con los dos grandes principios dialécticos citados: «En tiempo de desolación no hacer mudanza» y convertir los desafíos que nos rodean en estímulo para superarlos. «Ni el pasado ha muerto, ni está el mañana, ni el ayer, escrito», como dijo Antonio Machado. Saludemos a la Europa egregia que estamos construyendo con una invocación medieval española, adaptada a nuestro quehacer. ¡Santiago y abre España! ■

**Aquel Acta Final de Helsinki, recibida con tanto escepticismo, al igual que la Conferencia de Belgrado, no sólo ha contribuido a las transformaciones experimentadas en los países socialistas, sino que ha dibujado una Europa unida**

**Antonio Menchaca** es capitán de corbeta y escritor.