

ACCIONES Y FUNCIONES CONSECUENTES A LA PEC

Por JUAN PANDO DESPIERTO

Europa y el Mundo en 1994: los presupuestos de partida

En el comienzo de un nuevo período institucional, Europa seguía estando inconclusa, y a la par sometida a un grave paréntesis (de objetivos, de responsabilidades y de lealtades), que parecía no terminar nunca. Lo europeo padecía un acusado oscurecimiento, no ajeno a su esencia: europeidad e historia vienen a ser una misma síntesis en «crisis perpetua».

Los grandes Estados europeos —con excepción del bloque escandinavo, Alemania, Francia y Holanda—, creían «poco» en sí mismos. Estando así las cosas, defender el proyecto Europa era la opción más racional, pero esa «creencia» no generaba ilusiones populares, sino más bien un pesimismo populista hacia el anciano ideal. Europa no sólo no avanzaba políticamente, sino que estaba sometida a poderosas fuerzas disgregadoras.

De seguir ésta última vía, el curso marcaba una inercia fatal de canibalismos (étnicos, lingüísticos y filosóficos), insertados en las tesis feudalistas del retorno de Europa a una nueva Edad Media, como había señalado Minc (1). Sobre todo, la crisis de Europa era una crisis del ideal en sí mismo, exponente de una desesperante fatiga colectiva de fe, honor y solidaridad.

(1) Minc, Alain, «La nueva Edad Media», *El Mundo*, 10 de septiembre de 1994. Igualmente, entrevista al autor por Iñaki Gil en el mismo diario.

El retrato de Europa adquiriría su perfil más sórdido ante el cerco irresoluto de Sarajevo y en la asfixia de otros enclaves bosnios —Bihac, Srebrenica, Gorazde—, espacios donde los europeos demostraban haber hecho de su impotencia moral para anularlo un triste hábito.

Se reforzaba así ese absentismo europeo que denunciara Vernet (2), y que provocaba un «gran silencio» de Europa. La situación en Bosnia sometía a la europeidad a graves interrogantes, como los formulados por Finkelraut, quien se preguntaba si Europa «todavía tenía sentido» (3).

La decisión unilateral de Estados Unidos de retirar sus efectivos aeronavales en las tareas de control del embargo de armas sobre los contendientes en Bosnia (11-13 noviembre 1994), no sólo contrariaba los mandatos de Naciones Unidas, sino que repugnaba al ideario mismo de la OTAN —decisiones políticas siempre concertadas— amenazando con romper los endeblés puentes estratégicos existentes entre Europa y América, y lesionar gravemente la propia validez de la Alianza Atlántica.

La Unión Europea (UE) tenía que atender a su renovación interior y a su adaptación al nuevo marco internacional. En la cobertura de esas directrices básicas —cambio institucional y relaciones con terceros países (América Latina, Mediterráneo, Oriente Próximo y Asia)—, las responsabilidades recayeron (a partir del 1 de enero de 1995) en los dos comisarios españoles, Marcelino Oreja y Manuel Marín, respectivamente. Así se confirmó en Luxemburgo el 29 de octubre, al presentarse en público el Gabinete que dirigía Jacques Santer. España quedaba comprometida en un doble empeño reformista, tanto por los demás como «por sí misma».

La Europa invertibrada: de Maastricht a la realidad

1993-1994 había sido para la UE un bienio de confusión y desasosiego, «dos años muertos». Las ampliaciones hacia el norte europeo no habían bastado para compensar la sensación de inquietud y desconcierto generalizados.

En 1992, el año de Maastricht, no podía imaginarse que semejante *vacuum* (vacío) pudiera producirse, ni que éste pudiese acumular tantas mezquindades —más que dificultades reales— en tan poco tiempo; y tampoco podía decirse, en propiedad, que aquella Europa, en su felicidad

(2) Vernet, Daniel, «L'Europe absente», en *Le Monde*, 31 de julio-1 de agosto de 1994.

(3) Finkelraut, Alain, «L'Europe a-t-elle encore un sens?» en *Le Monde*, edición del 13 de mayo de 1994.

social e institucional desordenada, mereciese tanto castigo como el padecido desde entonces.

Maastricht había sido un *conte de fées*, una gran quimera, seguida por una tremenda decepción, incluso, por una abierta hostilidad hacia «el cuento mismo». Eso era injusto, puesto que exoneraba a los responsables: los gobernantes del momento, directores del programa sin muchos respetos hacia la realidad. Pero el antimaastrichtismo también tenía sus vicios: el original no era ni tan malo ni tan estúpido. Peor hubiera sido no inventarlo. Veamos el dibujo conceptual, por Minc, de aquella escena:

«Maastricht nació herido de muerte y también, por eso, paradójicamente, había que aprobarlo: rectificarlo era hacer algo, no hacerlo era cruzarse de brazos» (4).

El problema se mantenía en que, si para muchos, Maastricht se había convertido en un residuo, para otros seguía siendo una ilusión y, por tanto, una «forzada obligación». El horizonte de 1996 señalará, no lo que pueda rescatarse de Maastricht como utopía, sino las funciones prácticas (en política, economía, diplomacia y sociedad) que hayan podido salvarse de aquel impetuoso *élan* nacido en la Holanda de 1992.

Había que ir a «algo más», y en ese sentido se había expresado dos años antes Edouard Balladur, cuando hablaba de construir una Europa «ágil y seria», «en la que no se ocultaran los verdaderos problemas» y que, en el caso de Francia, reuniese las fuerzas de la izquierda (entonces todavía en el poder) y de la derecha, para así «salir de la niebla y favorecer el cambio» (5).

La Europa de 1994, francamente «mejorada» en sus confianzas económicas, seguía sin respetar los valores unitarios básicos, sin los cuales toda política interestatal es una fábula. De seguir así, Europa terminaría siendo un calco del lamento orteguiano en 1921-1922 con respecto a España: una ríada de oportunidades nacionales desaprovechadas, una infinidad de suspicacias regionalistas, y una explotación en precario de lo que en verdad importaba, el trabajo en común. Las oquedades morales y prácticas expuestas evidenciaban que la UE carecía de autocrítica y de coraje para remediar esas graves faltas. Europa en 1994 era la constatación de una entidad invertebrada.

(4) Minc, Alain, «La nueva Edad Media. El gran vacío ideológico». Edición francesa en *Gallimard* (1993), y primera edición en castellano en *Temas de Hoy*, Madrid, 1994, p. 231.

(5) Balladur, Edouard. «Dépasser Maastricht», *Le Monde*, edición del 24 de junio de 1992.

En este marco de interrelaciones fallidas, la pregunta vital para 1995-1996 era, ¿creían todavía los europeos en Europa? ¿Existía un nacionalismo europeísta en germen, o eso era sólo una ficción, vencido por la dureza de los nacionalismos primarios?

Una encuesta del denominado *Eurobarómetro* (controlado por la Comisión Europea), aportaba datos instructivos al respecto. Según estos análisis, el sentimiento de orgullo o de satisfacción por pertenecer a la UE había perdido nada menos que 15 puntos entre la primavera de 1990 y la de 1994. Aunque 1989 había sido el año del comienzo del «europesimismo» —agudizado en 1992—, la tendencia se mantenía con firmeza. Los más decepcionados eran los habitantes de la Alemania Oriental, la antigua República Democrática Alemana. La bajada de confianzas hacia el europeísmo liberador había sido espectacular: 40 puntos entre la caída del muro de Berlín y los vaivenes unionistas de la UE seis años después. Los franceses también estaban en una pendiente negativa —diez puntos de diferencia entre 1991 y 1993—, mientras que los españoles habían perdido sólo cinco puntos en su aplauso al europeísmo.

Cinco países —Italia, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda— sostenían (por orden de confianzas) la convicción de alcanzar en un futuro «una» nacionalidad europea, en detrimento del respeto a sus nacionalidades de origen. Mientras, los otros siete miembros comunitarios —el Reino Unido a la cabeza, seguido de Irlanda, Dinamarca, Portugal, Alemania y finalmente Grecia y España—, afirmaban sentirse más confiados hacia una configuración política donde lo nacional primase sobre lo europeísta.

El Reino Unido e Irlanda tenían el 59% y el 48%, respectivamente, mientras que Italia y Francia exponían porcentajes del 26% y el 32%, cada una. España, con un 38% de nacionalismo «esencial» (español), se encontraba situada en valores de ponderado escepticismo hacia una y otra vía. Es decir, no había fanatizado su credo nacional histórico, ni renunciado a su joven europeísmo. Francia exponía un recortado apoyo a ese nacionalismo primigenio, con un índice de tan sólo un 32%.

En los doce Estados entonces integrantes de la Comunidad, los valores de confianza hacia un horizonte sociopolítico donde lo europeo fuese la nacionalidad común, apenas superaban el 5-6% del total consultado (6).

(6) Fralon, Joseph-Alain, Lhomeau, Jean-Yves, «L'Europe sans chimères II. Une petite pause, s'il vous plaît!». En *Le Monde*, correspondiente al 8 de junio de 1994.

Europa, en sí misma, era la prueba manifiesta de una gigantesca «ilusión» o, simplemente, decepción.

Elecciones generales y parciales: la Europa indefinida

La enorme potencia de los sucesos habidos en la Europa de 1989-1991, y la propia naturaleza centrífuga de los cambios sociales y nacionales subsiguientes, había impuesto una multidivisión radical de la geopolítica europea. Como el discurso europeísta enmudeció en ocasiones decisivas —falta de voluntades reformadoras, despojado de líderes naturales que lo defendieran con sentido de la perspectiva estratégica—, su rango moral quedó drásticamente mermado, y su capacidad de credibilidad, situada en valores mínimos. Siendo realistas, Europa, como «voz» orientativa de los pueblos que contienen la europeidad, en 1994 no convencía nada o, al menos, satisfacía muy poco.

La desunión mostrada en los momentos difíciles (la fallida intervención en los Balcanes), o en los actos de relevo institucional —la bochornosa actitud británica mostrada en la reunión de Corfú (24-25 junio 1994), al bloquear la elección del postulante de los otros once países miembros de la UE, el belga Jean-Luc Dehaene, lo que motivó un rebuscado pacto posterior para elegir a un «candidato de compromiso» en la persona del primer ministro luxemburgués, Jacques Santer (Estrasburgo, 15 julio del mismo año)— suponían la certificación de una política de huídas y ambigüedades que las sociedades europeas rechazaban de pleno.

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (PE) del 12 de junio de 1994, expusieron, en sí mismas, ese temible desdén, con fuertes ascensos de las formaciones nacionalistas, claramente antieuropeístas: la suma de los votos del *Front National* (FN) de Jean-Marie Le Pen, y la peculiar pero triunfante lista de *L'Autre Europe* (LAE) que lideraba el carismático Philippe de Villiers, recogían el 22,8% de los votos. Uno de cada tres franceses había votado contra Maastricht «sin vacilar» (7). A ello se unía el radicalismo de los nacionalismos periféricos, desde el flamenco al vasco, y desde el catalán al lombardo.

Hubo duros castigos a los partidos en el poder, especialmente a las formaciones conservadora y socialista en Gran Bretaña y España. Con una excepción notoria, la Alemania del canciller Kohl, aunque su estabilidad gubernamental quedase amenazada: fuerte deterioro del Partido Liberal,

(7) Crónica de Enric González para *El País*, edición correspondiente al 13 de junio de 1994.

reconfirmado luego en las elecciones legislativas del 16 de octubre, aunque la coalición CDU-FDP lograra entonces, *in extremis*, la mayoría (8). Mientras, se agudizaba la inestabilidad institucional en la Italia de Berlusconi, y España misma padecía una fuerte «italianización» (crisis enlazadas de corrupción y desnaturalización estatal). En esencia, se votó «lo menos malo», con lo que se apoyaba una Europa fundamentalmente «indefinida».

Lo único positivo fue la gratificante ratificación del pueblo austríaco al proceso emprendido hacia la UE, con un esfuerzo de «sies» electorales que alcanzó el 66,39% de los votos emitidos. Demostración concluyente de que la juventud de la conciencia europeísta siempre da buenos frutos en un viejo país —la participación en Austria fue excepcionalmente alta— (81,27% del censo), repitiéndose así la situación de España en 1986. Finlandia, por su parte, a pesar de un resultado electoral proeuropeísta mucho más «ajustado» en el referéndum del 16 de octubre —57% del voto a favor, por el 43% en contra—, insistía en la defensa de esa posición avanzada de la europeidad.

Sin embargo, cuando la nación austríaca tuvo que encarar su «compromiso interior» en las elecciones legislativas del 9 de octubre de 1994, las dudas aumentaron en dos directrices: europeísmo (democracia y solidaridad) y progresismo (respeto multinacional). De ellas se benefició el neonazi FPOE, que lideraba Jörg Haider, y parecidas interrogantes surgieron en Bélgica, donde ascendieron con fuerza, en Walonia y Flandes, las formaciones ultraconservadoras y separatistas (9).

(8) Equivalente a 338 escaños —290 de la CDU y 48 del FDP—, frente a los 250 diputados socialdemócratas (SPD), 49 de los Verdes y 29 de los antiguos comunistas orientales (PDS). Era el peor resultado electoral de los cristianodemócratas desde la fundación de la RFA, en 1949. En 1990, la CDU había obtenido 319 actas de diputado, por 239 del SPD.

(9) El FPOE alcanzó el 22,64% de los sufragios emitidos, obteniendo 42 escaños. El nacionalderechismo de Haider amenazó tan seriamente a la coalición de socialdemócratas y conservadores que ésta sólo se mantuvo en el poder cuando el propio Gobierno confirmó moralmente a su canciller, el honrado Franz Vranitzky. La marea xenófoba se trasladó a Bélgica, donde tuvieron lugar el 10 de octubre elecciones comunales. En Walonia, el Frente Nacional (FN), hasta entonces escasamente representado en los concejos, alcanzaba valores próximos al 10% (Bruselas y Charleroi). En tierras flamencas, el Vlaams Blok subía fuertemente en Gante y se alzaba con el consistorio de la emblemática Amberes, al conseguir allí el 28% de los sufragios. El doble suceso electoral en Austria y Bélgica motivó la publicación de un editorial en *Le Monde*, «Xénofobie européenne», donde se recordaba que el antieuropeísmo en ascenso era un problema muy serio, puesto que «las democracias europeas deberían "convivir" con un movimiento político que sobrepasaba el 20% del cuerpo electoral, y opuesto a los objetivos de unificación para el Viejo Continente». Como colofón, el vespertino francés exponía: «Tal vez se olvide, pero el Tratado de Roma estaba, en principio, fundamentado sobre la tolerancia y el aperturismo».

«El sueño de Europa» seguía siendo válido, lo que fallaban eran las alternativas serias a los pésimos ejemplos de gobierno. Por eso brotaban con fuerza los «productos» antidemocráticos, aquellos que denostaban a la democracia *per se*, con independencia de quienes fuesen sus gestores. Pero la negación de lo democrático suponía el rechazo a un civilismo culto, responsable y crítico con los abusos de poder. De ahí que Maier hablase de que en Europa existía:

«No sólo degradación de la democracia, sino pérdida evidente de calidad en la sociedad civil» (10).

Riesgos de una Europa dividida entre buenos y malos

Los balances económico-políticos del otoño de 1994 no lograron enmascarar el duro presente de la europeidad dislocada, con un carácter centrífugo que recorría Centroeuropa, y que mostraba también toda su energía negativa en el antiguo Flandes y en el arco latino; la falta de cohesión socioeconómica —los duros conflictos sobre la pesca o el vino—, exponente de la injusticia o los errores de bulto auspiciados por la Política Agraria Común (PAC); así como la evidencia de un dirigismo apenas encubierto de los más poderosos (Alemania) frente a los menos afortunados o más incapacitados (Irlanda-Italia-España).

Éste era el traspies más inquietante a corto plazo, pues de su formulación teórica se desprendía el intento claro de forzar la constitución de dos Europas, divididas por la calidad y solvencia economicistas de un bloque, y las escasas garantías o consistencias del otro. Esta última secuencia se detuvo provisionalmente a finales del verano de 1994, cuando el binomio Jupée-Kinkel (ministros de Exteriores de Francia y Alemania, respectivamente), se mostraron «unidos en público» y en contra de las tesis sostenidas el 2 de septiembre por los analistas de la CDU. En aquel documento revelador de los conservadores germanos se propugnaba la constitución de dos sistemas en la UE: un «nucleo riguroso» (estable política y financieramente), compuesto por Alemania, Francia y el Benelux, y una segunda plataforma, «no fiable», y a la que definían las complejas realidades existentes en Sureuropa. Con esta sintetización-diferenciación entre europeos «malos» o manirroto, y europeos «buenos» e inteligentes, la europeidad misma quedaba arruinada como concepto.

(10) Maier, Charles S. «Democracy and Its Discontents», en *Foreign Affairs*, julio-agosto 1994, volumen 73, número 4, pp. 48-64.

El hecho de que en septiembre-octubre de 1994 se viviese una euforia económica —previsiones de crecimiento del PIB para 1995 en un 3%, para Alemania y otro tanto para España, optimismo «muy alegre» en el segundo caso—, no podía significar el final razonable de las graves incertidumbres a la vista. Pero ante una Europa deseosa de buenas noticias, se difundió una especie de bálsamo milagroso («lo peor ya ha pasado»), imagen celebrada triunfalmente en los foros internacionales, y recibida con discreta credulidad en el ánimo empresarial y popular.

En lo concerniente al «arreglo» socio-económico, se imponían estas prioridades: estoicismo institucional (contención del gasto público); ejemplaridad en los actos de gobierno (ofensiva contra la corrupción); después, reformas administrativas efectivas (más centrismo regulador que alocadas descentralizaciones), y, finalmente, desarrollismo económico —cuidado al extremo para evitar peligrosas explosiones inflacionistas—. Sólo entonces podría proclamarse «el fin de las emergencias». Pero fue justo al revés lo que se hizo.

Europa era observada con recelo (político, más que económico) desde el exterior. No obstante, un país como el Reino Unido, sometido a una grave crisis institucional —deterioro creciente de la Monarquía— era ejemplo notable de recuperación económica, por cuanto los británicos jamás discutían sobre unidad nacional. Y ese era el poder supremo, aquel que canalizaba las mayores confianzas exteriores e interiores, por cuanto facilitaba un acuerdo fiable entre historia (patria) y derecho (progreso).

Estrategias para el mundo: modelos y resultados

Rusia, como gran vacilación geopolítica añadida, trasponía en 1994 su estricto marco de resonancias negativas, siendo, una vez más, «el interrogante general».

Aunque los indicadores socio-económicos rusos mostraron importante mejoría en agosto de 1994 —inflación del 4%, cuando esas cifras solían ser de dos dígitos meses antes—, la propia naturaleza del yeltsinismo —más grotesco que efectivo, y más incoherente que constructivo—, a lo que se unían los conflictos no cerrados con Ucrania (península de Crimea), y las reiteradas intervenciones en el Cáucaso (Chechenia-Ingushetia, Georgia, Azerbaiyán), prácticamente invalidaban todo optimismo posible en el medio plazo de la singular política rusa. Había en ella más caos que posibilidades, y más voluntarismo que racionalismo.

El espectacular desplome en la cotización del rublo, con una pérdida del 27,5% en la caótica jornada del 11 de octubre, en la que la paridad de la

moneda rusa quedó situada en el nivel 1-4.000 —un dólar, 4.000 rublos—, hacía ver no sólo la orfandad patética de su economía, sino la gravedad de los interrogantes de Estado que secuestraban o asfixiaban a aquélla.

Para los Estados centroeuropeos, manumitidos de la tutela feudal del extinguido Pacto de Varsovia, la inseguridad volvía a llegar «por la espalda», como en las convulsiones expansivas del zarismo dieciochesco. Las solicitudes de ingreso en la OTAN de estas jóvenes democracias pretendían exigir «toda la ayuda posible» en caso de reinversión totalitaria en Rusia.

La Alianza Atlántica había rechazado la cobertura a supuesto táctico tan negativo (pero no descabellado). La salida moral aprobada fue «indigente», y su resultado político, mera combinación de voluntarismos y pragmatismos: la Asociación por la Paz, especie de «tierra de nadie» a nivel de responsabilidad militar. Ambas partes lo aceptaron como «mal menor».

Rusia había mostrado «todas sus reservas» al denominado Pacto de Estabilidad, instituido, con mucho entusiasmo y escasa sinceridad política, en las reuniones que mantuvieron en París (26 y 27 de mayo de 1994) los ministros de Asuntos Exteriores, miembros de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Por añadidura, existían elementos de juicio muy negativos con respecto a la credibilidad democrática de Rusia, como la rebelión del Parlamento de Moscú frente a Yeltsin, que derivó luego en el bombardeo y posterior asalto de la sede parlamentaria (24-25 de septiembre y 4-5 de octubre de 1993) por tropas yeltsinistas.

Yeltsin había terminado por mostrar su aprobación a la Asociación por la Paz el 22 de octubre de 1993. Ya en Bruselas, el 22 de junio de 1994, el primer ministro ruso, Viktor Chernomyrdin, firmaba el acuerdo-marco. Dos días más tarde se sellaba en Corfú este pacto de «asociación limitada» entre Rusia y los Doce. Yeltsin firmó sin estar convencido, lo que no podía censurársele, mientras sí debían reprochársele otras «actitudes», como sucedió con el caso Almes, claro ejemplo de contraespionaje bipolar, resucitado al más puro estilo de la guerra fría (11). Para la mayoría de los ana-

(11) El 21 de febrero de 1994 había sido detenido, bajo los cargos de facilitar «información militar y estratégica vital a Rusia», Aldrich Almes, antiguo jefe de la sección de contraespionaje soviético en las estructuras de la CIA. Almes, personalidad «bien informada» sobre las directrices del Pentágono y de la Casa Blanca, había sido acusado de haber traspasado esos delicados conocimientos a Moscú durante nueve años ininterrumpidos. El suceso, que dio lugar a una serie de disculpas rusas tan fútiles como incomprensibles, revelaba que los vicios del «odioso enemigo» no tenían en cuenta ni los cambios políticos y sociales habidos en su seno, ni la propia suspicacia del contrario americano que, en este aspecto, respondía a las evidencias de la misma con tardía previsión. Los viejos adversarios, al menos «confidencialmente», seguían siéndolo. *New York Times* y *Le Monde* del 22, 23 y 24 de febrero.

listas políticos norteamericanos y europeos, la regeneración democrática en Washington había resultado ser un tremendo fiasco (político y ético). Sometida su Presidencia a todo tipo de denuncias y a continuos reveses parlamentarios, Clinton se volcó en el escenario internacional, confiando en que ese ámbito le fuese más favorable.

Efectivamente fue así, lo que no evitó el clamoroso hundimiento del voto demócrata en el acto electoral de noviembre, y en el que los republicanos obtuvieron su mayor victoria desde 1954 (12). Un Clinton humillado popular e institucionalmente, temeroso de un Congreso hostil, decidiría entonces la suspensión de las operaciones de control sobre embargo de armas en Bosnia. La decisión dejó estupefacta e irritada a la Comunidad Europea de la OTAN. Estos hechos introducían serias interrogantes en el marco cooperativo Europa-Estados Unidos, habida cuenta de la posición al alza de una hipótesis no clintoniana en el futuro, que podría ser menos aislacionista si un republicano accediese a la Presidencia, pero que también sería mucho más intolerante con las típicas ambigüedades europeas en materia de defensa.

Por otro lado, los éxitos exteriores de la política norteamericana demostraban su escasa validez ante el electorado nacional, de la misma manera que se confirmaba exteriormente la categoría del funcionariado diplomático del país, actuando con acierto e independencia de quien fuese el máximo mandatario de la nación. En tan sólo un año, la política estadounidense estuvo presente en las siguientes ceremonias pactistas, con sus «luces» (Palestina) y sus «sombras» (Bosnia) respectivas:

— Primera Declaración de Washington (13 de septiembre de 1993), que confirmaba la paz entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), firmada por Isaac Rabin y Yaser Arafat. Suponía la ampliación de los Acuerdos de Oslo (20 de agosto de 1993), y la Declaración de Principios del 13 de septiembre del mismo año. El 1 de julio de 1994 Arafat pisaba la tierra de Gaza, dando así fin a 27 años de exilio.

(12) Las elecciones de noviembre de 1994 supusieron no sólo una derrota aplastante para los demócratas, sino el bloqueo, *de facto*, de cualquier iniciativa presidencial, habida cuenta de la mayoría republicana consolidada en el Senado —53 escaños contra 47— y en la Cámara de Representantes o Congreso —230 diputados republicanos frente a 204 demócratas—. El triunfo del voto anticlintoniano evidenciaba no tanto el interés prioritario de la población norteamericana hacia los asuntos domésticos, sino la notoria falta de credibilidad ética de quien había ganado las elecciones presidenciales a George Bush en 1992. Este ascenso del voto conservador americano arrojaba profundas sombras sobre la cooperación Europa-América, especialmente en materia de seguridad, al hacer muy dudosa la reelección de Clinton en 1996.

- Acuerdo entre croatas y bosnios sobre la configuración de una Federación croata-musulmana (18 de marzo de 1994). En base a las directrices consensuadas en Ginebra por el grupo de contacto (Estados Unidos-Rusia-Alemania-Francia-Reino Unido) se llegaría, el 5 de julio, al pacto de repartición del territorio (51% para los musulmanes y 49% para los serbios). La suspensión del embargo de armas en el área —decidida por Washington el 11-13 de noviembre— trataba de preservar la integridad bosnia. En la práctica, arrojaba a los contendientes a una guerra sin cuartel.
- Relevo democrático en Pretoria (De Klerk por Mandela), y retorno de Suráfrica a la sede de Naciones Unidas (23 de junio de 1994), lo que ponía fin a 20 años de aislamiento mundial.
- Segunda Declaración de Washington, sellada entre Isaac Rabin y el rey Hussein de Jordania (25 de julio), con la que se puso término a un estado de guerra que duraba 46 años. El 3 de agosto siguiente, el *Knesset* (Parlamento judío), aprobaba el final de esa ira histórica, por 91 votos sobre un total de 96 posibles. Finalmente, Rabin y el rey Hussein firmarían, el 26 de octubre, un Tratado de Paz en Arava (Akaba) por el cual se acordaba un arrendamiento israelí de las tierras de Cisjordania, así como el reparto de los recursos hidrológicos de la región.
- Inicio de un proceso de negociaciones directas entre el Gobierno británico de John Major y los radicales secesionistas norirlandeses del Sinn Fein, liderados por Gerry Adams (julio-agosto 1994); acuerdo del que se derivó una tregua entre el Ejército Republicano Irlandés (IRA) y las fuerzas británicas, acción confirmada por dos veces (31 de agosto y 21 de octubre).

El único hecho mundial en el que la política de Washington no ejerció padrino alguno fue el «reencuentro» entre China y Rusia, materializado en la visita a Moscú de Jian Zeming (2 septiembre 1994), viaje que rompía un mutuo distanciamiento arrastrado desde 1957 (reunión Mao Zedong/Bulganin-Jruschov).

Resultó ser sobresaliente la actitud del ex presidente Carter, al sostener la paz en escenario tan crítico como la península coreana, afectada por las rebeldías atómicas del régimen de Pyongyang (16 junio 1994), acción luego sellada por el Acuerdo de Ginebra del 17 de octubre. Semanas antes, el mismo Carter había culminado una compleja negociación en el Haití del general Cédras (15-17 de septiembre), logrando, en un discutido éxito sociopolítico, pero diplomáticamente irreprochable, la reposición (15 de octubre) del depuesto presidente Aristide, tras una laboriosa intervención militar estadounidense.

El modelo Carter, sin ser perfecto, resultaba ser lo mejor políticamente disponible en el mundo desorientado de 1994. Los logros estadounidenses hacían aún más notoria la «ausencia» de Europa en la resolución positiva de las crisis mundiales.

Rusia, en oposición, encarnaba la demostración más ruin de una palabra de Estado. El ejemplo se tuvo en la bufona actitud mostrada por Yeltsin en su visita a Berlín (31 agosto 1994), con ocasión de las ceremonias de despedida a las tropas rusas que abandonaban Alemania (13), y en el escandaloso sueño étlico que le impidió, semanas después, encontrarse con el premier irlandés, Albert Reynolds, mientras éste esperaba inútilmente, en el aeropuerto de Shannon (30 de septiembre), que el ruso descendiera de su avión presidencial, procedente de Nueva York.

Estados Unidos tenía sus «fallos propios» (aparte del caso bosnio). La alarma decretada en Kuwait el 4-5 de octubre, cuando cuatro Divisiones iraquíes avanzaron hacia la frontera del Emirato, cogió desprevenida a la diplomacia norteamericana y a su sistema militar. Tras una frenética movilización de medios aéreos, terrestres y navales, la llegada de estas fuerzas coincidió (10 de octubre) con el anuncio de la retirada iraquí. La crisis dejaba «confundida» a la política estadounidense.

El suceso demostraba dos cosas: una, que las acciones militares, cuando se inician, deben terminarse a pesar de «las presiones contrarias» —la detención de las fuerzas multinacionales en marzo de 1991, bajo coacciones turco-sirias, inducidas éstas por el pánico a un Kurdistán independiente—, y dos, que en esa dialéctica entre «el ratón y el gato» (Saddam Hussein-Estados Unidos), los términos estratégicos suelen invertirse, máxime cuando las dictaduras utilizan a la población civil para lograr sus objetivos de supervivencia, como sucedió en el Irak de 1994.

Washington logró reaccionar, logrando que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobase la resolución 949 (15 de octubre), por la cual

(13) Semanas antes, mientras que el presidente alemán, Roman Herzog, pedía públicamente perdón en Varsovia (1 de agosto) por las atrocidades nazis —al conmemorarse entonces el cincuenta aniversario de la insurrección de la capital polaca—, el presidente Yeltsin se encontraba ausente de dichos actos, al haber declinado, tajantemente, la cortés invitación hecha al respecto por el presidente polaco, Lech Walesa. ¿Rebote tardío de imperialismo estalinista, para no tener que pedir también disculpas —conocida la pasividad de los Ejércitos soviéticos en 1944, que forzaron el holocausto de Varsovia—, o simple desdén hacia un vecino «menor»? En cualquier caso, algo intolerable, tanto para la dignidad de Polonia como para la nobleza de Rusia.

se limitaba el acceso de efectivos iraquíes terrestres a las fronteras kuwaitíes, ampliando así el carácter de exclusión militar creado antes (a nivel aéreo) sobre la altura del paralelo 32. Bagdad hizo «promesas formales» sobre su reconocimiento de las fronteras del Emirato, actitud oficial de Irak desde el 10 de noviembre de 1994, en base a los dictámenes de la resolución 833 de la ONU. La política norteamericana, concededora del cinismo baazista, se dio «por enterada» del hecho, considerándolo irrelevante a efectos de seguridad estratégica.

Esta «política de espacios prohibidos» intentaba provocar el hundimiento del régimen baazista y preservar la estabilidad del golfo Pérsico, cuya importancia como reservorio petrolífero mundial aumentaba aceleradamente. Washington reforzó entonces su dispositivo militar en Kuwait, al considerarlo «eje fundamental» de su limes estratégico para la XXI centuria.

El progresivo agotamiento de los depósitos norteafricanos —Argelia agotaría sus reservas de crudo entre los años 2012-2015, y Libia en el horizonte 2017-2020—, situaría a la península Arábiga como la zona de mayor capacidad energética del globo: del 65,7% de las reservas mundiales en 1994, pasaría a contener el 85% de las reservas planetarias en el año 2025 (14)

Colosalismos y positivimos: teoría de los conjuntos

Grande, económica y territorialmente, como nunca lo fue en su historia (15), la UE padecía graves infuncionalidades. Ampliada a dieciséis miembros, tras los escollos surgidos por las exigencias noruegas en materia de pesca —parcialmente superados en Bruselas, el 16 de marzo—, la nueva entidad era, sin embargo, la más débil (política, diplomática y estratégicamente) desde 1986, el momento de su mayor «esplendor». Pero, justo en el límite de toda resolución estratégica, se produjeron sucesivas acciones de enorme relevancia.

(14) Haseeb, Khair el-Din, coordinador de la obra de conjunto «The Future of the Arab Nation. Challenges and options». Routledge. *The Centre for Arab Unity Studies*, Londres, 1991, pp. 206-209.

(15) El proceso se había iniciado el 28 de octubre de 1992, cuando el Parlamento Europeo aprobó en Estrasburgo el Acuerdo Económico Europeo (AEE), por el que se creaba la mayor zona de libre comercio del mundo, con 380 millones de ciudadanos. Pronto tuvo un competidor de envergadura, cuando el 17 de diciembre siguiente los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari, junto al *premier* canadiense Brian Mulroney, reunían una vasta zona de libre cambio, una América del Norte sociocomercial, fuerte de 360 millones de consumidores. Dos magnitudes que no se han caracterizado por el diálogo sincero o el respeto mutuo.

1994 se cerró con dos decisiones positivistas sin precedentes, puestas en marcha el 19 de octubre: la primera hacía referencia a un proyecto euro-suramericano, colosal mercado común de 560 millones de consumidores, que ensamblaba la razón proyectiva de Europa y América Latina. Con ser fruto de una lógica historicista, no por ello había sido menos duramente silenciada. La UE se enlazaba con MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más la previsible incorporación de Bolivia y Chile), convirtiéndose en el rival «directísimo» del Tratado de Libre Comercio (TLC), de espacialidad genuinamente «norteamericana».

Había más: en otro acto de sencillez geopolítica cartesiana, la Comisión Europea reconocía la delicada situación estratégica de los países mediterráneos miembros de la UE, así como la gravedad de los acosos sociopolíticos a los mismos en el Mediterráneo, espacialidad sometida a una cascada letal de involuciones sociales e institucionales. Inquieta (conceptual y materialmente) por «la deriva hacia el Este», la Comisión efectuaba un giro que, no menos racional resultaba ser menos «racical»: el 19 de octubre se aprobaba el desembolso de un «paquete» financiero en cinco años por importe de 5.500 millones de ecus (863.500 millones de pesetas), con el fin de facilitar la integración del flanco mediterráneo y la seguridad del propio «sur» de la UE.

El Mediterráneo de nuevo «en actualidad» para la filosofía política mundial, hacia su progreso y seguridad se dirigía el objetivo de constituir una gran banca intermediterránea —dotada con un fondo inicial de 100.000 millones de dólares—, según las tesis emanadas en la Conferencia Económica sobre Oriente Medio, que reunió en Casablanca (30 de octubre-1 de noviembre) a cerca de 2.400 delegados de Europa, norte de África y Oriente Próximo.

El hecho, crucial para países como España y Francia, pretendía evitar el descoyuntamiento de los regímenes norteafricanos (Argelia, Marruecos, Egipto), y reforzar la seguridad del Mediterráneo Oriental (desde Turquía a Palestina).

Los indicadores económicos: el laboratorio español

El horizonte de 1995-1997 preocupaba a la UE, no por lo que de inquietante había en esa señal —todo futuro es símil de enigma—, sino porque Europa se reconocía como «no preparada», esto es, no sabía qué hacer. Mientras se reconocía una insuficiencia evidente para reactivar la construcción política, las economías de la UE comenzaron a salir de la crisis iniciada en 1990.

Prueba de ello fueron las cifras y argumentos expuestos en Madrid (27 de septiembre-6 de octubre de 1994), con motivo de la reunión anual del Fondo Monetario Internacional (FMI). Bajo el telón histórico del cincuentenario de los Acuerdos de Bretton Woods, en la capital de España se proclamó «el fin de los malos años». ¿Grandilocuencia institucional, simple necesidad oficial de ofrecer esperanza, o ecuanimidad de los datos contrastados?

Michel Camdessus, presidente del FMI, se expresó en el sentido de que acababan «siete años de vacas flacas». Era un titular engañoso, pues el propio Camdessus advertía del error en no aprender de los errores del pasado —el alza incontenible del déficit público—, señalando que lo sensato sería aprovechar el alza en 1994 para «reconstituir los márgenes de maniobra» (16).

Los índices de competitividad mundial eran ya una advertencia terminante. Los cuatro primeros líderes de esa privilegiada lista no pertenecían a la UE: Estados Unidos, Singapur, Japón y Hong Kong. Sólo después llegaban los europeos en un «fuerte grupo»: Alemania, Suiza, Dinamarca y Holanda.

El cuadro presentaba reflexiones preocupantes en cuanto a la solvencia de la proyección socio-económica del sur europeo. Ni Italia ni España figuraban en los veinte primeros puestos. Francia ocupaba un decepcionante decimotercer lugar —índice del 73,5, seguida por el Reino Unido, con el 71,5 (17)— España quedaba en el puesto 25, por delante de México y detrás de Corea del Sur, magro resultado para una nación que en los años ochenta estaba situada entre las diez primeras del mundo (18).

Empero, había datos esperanzadores para España, como el alza en las exportaciones o el descenso en las tablas del desempleo. Los cursores en positivo del mercado laboral señalaron ocho meses continuos de recuperación (enero-agosto 1994). Luego volvió la caída, siempre cerca del 24% de la población activa, los mismos temibles índices que mostró la Norteamérica de «La Gran Depresión» en 1934-38. España volvía a situarse

(16) Propugnaba Camdessus invertir en la reestructuración de la sociedad, evitando que los índices de paro existentes «no se transformen durante los años que vienen en paro consolidado, de tal forma que cuando empiece una nueva fase negativa tengamos una parte de paro estructural aún más importante que al principio de la última». *El País*, 25 de septiembre de 1994.

(17) «Rapport 1994». *World Economic Forum/IMD* Lausanne (Suiza).

(18) Con escasísimas diferencias, los males españoles eran transportables a la economía británica, a la italiana (en el puesto 32) o a la griega, desplazada hacia el lugar 37.

como un «laboratorio experimental» de excepcional importancia para Europa.

El proyecto Europa: el debate de fondo y alternativas

Más allá del horizonte de 1995, Europa como debate quedaba circunscrita a estas cinco controversias principales:

- La ampliación en curso. Amenazas de una división de la UE.
- Diversidad plural y secesionismos nacionales.
- La constitución política de la UE. La opción federalista.
- Caminos viables hacia la unidad: lo diplomático y lo militar.
- Comunidad para la defensa de Europa. Reinventar la UEO.

La ampliación de la UE: la búsqueda del equilibrio sin lesionar al Este ni ignorar peligrosamente al Sur

Con los referendos aprobados en Austria y Finlandia para la adhesión a la UE, más el apurado «Sí» de los suecos —52,2% de votos afirmativos en el referéndum del 13 de noviembre—, y las inclusiones previstas de húngaros, chequios y polacos en el horizonte de 1997-1999, se desplazaba el eje de gravedad de la Europa comunitaria hacia posiciones «no bien conocidas»: el ámbito práctico y teórico de la antigua Comunidad Económica Europea (CEE), en la que Francia era su *centrum* geopolítico.

Aunque esas acciones conjuntivas respondían, en sí mismas, a impulsos constantes en la filosofía paneuropea, social y políticamente estaban sin definir. Sin embargo, al calor de esa grandiosa «descubierta», se generaba una retórica poskennediana, de la que era ejemplo la proclama del líder conservador Philippe Séguin:

«El Este es nuestra nueva frontera» (19).

En ningún momento podía ni debía olvidarse que en esos espacios del Este, sin estructuras económicas fiables, con democracias difícilmente solventes, habitaban regularmente el desempleo, el desconcierto moral y las mafias de Estado, generando continuamente pobreza para una masa cercana a los 100 millones de habitantes. Lewis Preston, presidente del Banco Mundial, estimaba que no menos de 400 millones de personas

(19) Philippe Séguin, presidente de la Asamblea Nacional francesa. La cita es de una conferencia suya pronunciada en la Universidad París-IX el 1 de diciembre de 1993, y recogida por *Le Monde* en su edición del viernes 3 del mismo mes.

luchaban en el Este «contra los complejos y graves problemas relacionados con la transición al sistema de mercado» (20).

«La marcha hacia el Este» estaba mal definida, conceptual y metodológicamente. Lo único cierto era que esa apertura no debía llevarse a cabo a expensas de la conjunción del mapa socio-económico de la UE, todavía sin consolidar, ni tampoco en detrimento de la ensambladura Europa-Mediterráneo o Europa-América, sin las cuales la europeidad sería una entelequia moral y un vacío estratégico incomprensible, y en el que las desestabilizaciones regionales harían aniquiladoras nidadas.

Era preciso evitar el extravío del proceso europeísta iniciado, y sellar las fracturas (de pensamiento, de conductas y de programas), puesto que esa situación, al acelerarse, derivaría en el establecimiento de dos bloques en la UE: un norte-sur europeos, equivalente a la muerte ética y estratégica de Europa. Se estaba generando un peligroso desplazamiento, sintetizado en la emergencia nefasta de dos intereses y dos realismos, luego dos motricidades opuestas y una diferencia radical entre ambas.

Un nuevo «Estrecho» (cultural y político) se crearía así en la línea Pirineos-Alpes-Apeninos. Ni que decir tiene que el imprescriptible enlace con la mediterraneidad y los mundos norteafricanos quedaría definitivamente herido de muerte.

Para países como España y Francia eso sería un desastre histórico de imponentes proporciones. Italia sería también duramente golpeada, aunque fuese Francia, como *politique mondiale*, la más afectada. Sin África, estratégica y geopolíticamente, Francia «apenas es». Su función de puente entre la Europa germánica y la americaneidad europea (Reino Unido) padecía fuerte deterioro. Y sólo se reconstruiría si Alemania hiciese de la *Mitteleurope* un aparatoso *blocao* sociopolítico.

La división de Europa por el eje geopolítico apuntado sería «la segunda muerte» del ideal. La teoría de Pirenne —el corte vandálico de comunicaciones en la mediterraneidad, que en 429 hundió el esternón económico de Roma—, se reactualizaría con una contundencia similar. La imperialidad que entonces caería por tierra no sería un poder elitista y mercantil, amparado por una fuerza militar decadente, sino la fuerza del derecho, y junto a esa vigencia en peligro, el progreso y la paz intercontinentales. Por

(20) Preston, Lewis T. «Desarrollo: el gran desafío de nuestro tiempo» en *El País*, 25 de septiembre de 1994.

otra parte, había que tener en cuenta que las sociedades de los futuros miembros centroeuropeos de la UE eran fundamentalmente agrarias —índices variables entre el 15% y el 20% (casos de Hungría y Polonia)— y espacios sociales donde el PIB solía ser, en promedio, un 75% inferior a la media de la UE, como claramente especificaba el Informe Nallet-Van Stolk (21).

Un país como España, el mayor receptor de los Fondos de Cohesión de la UE, se vería privado sustancialmente de esos caudales en un margen de tiempo no superior a los 3-5 años.

Los avisos estaban marcados y hacía falta respetarlos. Ahora bien, la ecuación básica era ésta: Europa debe crecer o morir. Y España también: crecer «por fuera» (relaciones socioinstitucionales de mayor rango con Portugal y Francia) o morir «por dentro» (separatismos periféricos).

La diversidad europea. Disfunciones y conjunciones.
El problema de los nacionalismos y el nacionalismo europeo

Europa estaba aturdida ante la geopolítica que heredaba y la inseguridad que ella misma aportaba a ese escenario mutante.

Los defensores de la llamada «Europa de los pueblos», noble divisa, llevaban en su seno algunos «compañeros de viaje» indeseables, promotores del mercadeo y el caciquismo. A los primeros, feriantes por naturaleza, les atraía la viabilidad comerciante y nada más, y en ese sentido no respetaban ninguna bandera. A los segundos, partidistas por práctica y feudalistas por moral, les importaba exclusivamente la vanidad de su particularismo, y en ese sentido no respetaban los Estados, por cuanto no reconocían más bandera que la suya. Ambas eran posiciones «interesadas», aniquiladoras de la concordia, resumen escueto de la europeidad. Europa se desvanecía entre ellas.

Las tribus nacionales estaban venciendo sobre el racionalismo de la nacionalidad europea. Y crecían atropelladamente lo que deberíamos denunciar como «nacionalmaterialistas», mezcla ofensiva de librecambios corruptos y neofascismos mediáticos. Se aproximaba así, y a grandes pasos fatales, la *déseurope* que advertía Morin (22). Fragmentos, secretos y atrincheramientos locales frente a la generosidad —tam-

(21) Por Henri Nallet, antiguo ministro francés de Agricultura, y Adrian van Stolk, experto agrícola danés en temas comunitarios. *Vid.* «The Implications for Agriculture of the European Agreements». House of Lords, Select Committee on the European Communities. Londres, HMSO, junio 1994, dos volúmenes.

bién la inocencia— del universalismo de Europa. Lind recordaba el grado extremo de fragmentación de la Europa renacentista, microcosmos de lo posfeudal donde Tilly había identificado cerca de 500 unidades estatales en la «volátil» frontera política entre el *Quattrocento* y el *Quinquecento* (23). El positivismo de lo europeo, especie de neotomismo mercieriano (24), abierto a todas las corrientes —y a todos los riesgos—, surgía como crisol de la ciudadanía progresista, y se oponía a aquellos que querían ser europeos «a todo trance», es decir, sobre las ruinas de los Estados en los que nacieron a esa perspectiva, dado que sus burdos localismos jamás posibilitaron la europeidad. Y si decían lo contrario, en verdad mentían.

Así que primero destruir y luego utópicamente unir, no se sabía bien si las cenizas o los rencores, tan inabordables unas como otros. Ese incivilismo trágico y anticultural jamás lograría construir nada, ni en Europa, ni en ninguna parte.

Lo que les importaba a esos medievalismos regionalistas era separarse de la tutela de los grandes Estados, para, una vez insertados en una Europa «de igual a igual», practicar una torpe *vendetta* contra sus antiguos progenitores. Sobre todo por la vía instituyente de rígidos *ghettos* culturales y sociales. Con la excusa de un nacionalismo «moderno», disfrazado de progresista, se hacían falsas proclamas paneuropeas, con el objetivo premeditado de consolidar un foro de regiones-estatalizadas en el que los antiguos Estado-Nación, sometidos a la presión del voto «plural», serían vencidos por la multitud de las pequeñas naciones.

Europa parecería ser entonces «más justa y más libre», pero eso no sería una Europa viable geosocial y culturalmente, sino una exaltación de los mayorazgos políticos, clásicos en los vicios precontemporáneos. Asistiríamos así a la constitución de una «Europa de las señorías», y eso equivaldría a consentir un tumulto eurocantonal de la peor naturaleza posible, aquella que históricamente termina siempre por ser fratricida.

(22) Morin, Edgar, «La déseurope», en *Le Monde*, 2 de febrero de 1994.

(23) Lind, Michael. «In Defense of Liberal Nationalism», en *Foreign Affairs*, volumen 73 número 3, mayo-junio 1994, pp. 87-99.

(24) Por Desiré Joseph Mercier (1851-1926), profesor en la Universidad de Lovaina, arzobispo de Malinas y cardenal de Bélgica, noble figura del neotomismo y la neoescolástica, a las que dotó de una rara agudeza intelectual y un profundo sentido ético. Mercier fue atrevido defensor del ecumenismo cristiano, mantenedor de un acercamiento constante entre el catolicismo y la Iglesia anglicana. Su valiente postura frente a la ocupación alemana (1914-1918) le granjeó el cariño y respeto mundiales.

Las fronteras —las antiguas y las previsibles— de Europa no soportarían esa tremenda presión, antisolitaria y agresiva, entre sus partes nacionales. Sobrevendrían las inevitables denuncias y fortificaciones (políticas y militares), con final belicista. Europa quedaría compartimentada en una pluralidad recelosa y armada, delirante insensatez. Claude ya advirtió, en 1964, sobre los riesgos mortales de «dividir al mundo en segmentos», y las críticas hacia ese afán separador, seguidor fanático de «la barrera» como concepto político, las apoyó Muir en 1982 (25).

Las independencias regionales que se reclamaban no se construían en base a una necesidad real o «nueva» de la sociedad así convocada, sino frente a otras realidades sociales y estatales, y no tanto tan viejas como depositarias de una autoridad cultural incontestable, por cuando estaban implicadas en un proceso autoevolutivo, es decir, de reafirmación. Se favorecía así la proclamación de independencias «contra algo, no por algo», fruto de una inseguridad política manifiesta de esos idearios y personajes nacionalistas. Pensar que esas multilibertades traerían plenas garantías de paz y desarrollo a los pueblos de Europa era ridículo y, sin duda alguna, temerario.

Sobre la variante de una UE dominada por las asimetrías y las provocaciones electivas, Duverger había hecho tajantes advertencias: los pequeños Estados estaban ocupando la Presidencia de la UE durante más de la mitad del tiempo político (en el período 1986-1994). Y esa «ocupación» pasaría a ser de los dos tercios en el horizonte 1995-2000, cuando estuvieran plenamente ingresados los cuatro miembros a los que en 1994 se les otorgó el *placet* comunitario (Austria, Finlandia, Noruega y Suecia), mientras que supondría el equivalente a los dos tercios en el caso de incluir a aspirantes «seguros» como Suiza, Polonia, Hungría y Chequia. Si se añadiesen los Estados «probables», como Bosnia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Serbia y Rumania, la gobernación de la UE sería tan asimétrica como injusta.

Un ejemplo práctico: en la Europa de los Dieciséis, los nuevos Estados miembros, unidos a los más pequeños de la anterior UE, reunirían 90.000.000 de habitantes y 11 comisarios, frente a los 10 comisarios representantes de Alemania, Francia, España, Italia y el Reino Unido que, sin

(25) Claude, I. Jr. *Swords and Ploughshares (Espadas y Arados)*, Nueva York, 1964, p. 348. Muir, Richard, *Geografía política moderna*. Edición original en inglés (1981), y primera edición en castellano en Editorial Ejército, Madrid 1982, pp. 254-266.

embargo, sostendrían en inferioridad manifiesta la representación de nada menos que 290 millones de habitantes. Un auténtico disparate.

Estas evidencias caóticas merecían la siguiente crítica duvergeriana: «¿Cómo tomarse en serio un sistema político que parece concebido por los hermanos Marx?» (26). Como alivio al predesastre —paralización de la ampliación de Europa—, Duverger proponía un sistema mixto de voto, por el que se impondría una doble mayoría, la del número de Estados participantes en el acto electoral y, a la vez, la de la población representada por cada uno de esos Estados. Era una solución sensata y honesta.

Los poderes nacionales que de verdad creían en Europa —los grandes Estados—, mostraban «serias dudas» sobre el proyecto. Había excepciones notables, como la política española: las palabras pronunciadas por el rey Juan Carlos I:

«Europa debe avanzar con la cohesión suficiente para que todos puedan progresar conjuntamente.»

Con ocasión de la recepción celebrada en Madrid en honor del rey Alberto II de Bélgica. Una actitud «realista», mezcla de respeto a las viejas naciones y plena de impulsos federativos (27). Pero faltaba articular una doctrina.

¿Europa de las naciones o confederación europea? Las tesis de Renan en 1871, que recogía oportunamente Bodin en 1994, seguían siendo tan atractivas como legítimas:

«Las naciones comenzaron un día, y otro, terminarán. La confederación europea, posiblemente, les reemplazará.»

Pero esa «necesidad», ¿era historicismo formal o mero funcionalismo teórico? El mismo Renan, dudoso entonces en su propio *élan* románticista, había interpuesto la clave de su duda: «posiblemente» (28).

(26) Duverger, Maurice. «Un Parlamento constituyente», en *El País*, edición del 2 de marzo de 1994. En este ensayo, el más severo jamás publicado en la prensa contra las instituciones comunitarias, Duverger, con la autoridad moral que poseía, definía al sistema de la UE como aquel en el que «el poder constituyente es a la vez absurdo, antidemocrático e ineficaz».

(27) *El País*, crónica de Ignacio Cembrero en la edición del 20 de septiembre de 1994. El soberano belga, al respecto, se expresó así dirigiéndose al monarca español: «Los dos estamos en un lugar adecuado para construir un federalismo europeo».

(28) Bodin, Louis, «Entre Europe et régions: la nation?», para *Commentaires*, julio-agosto 1994, número 66, pp. 333-338.

*La Europa del mañana. Sí o no al federalismo.
Utopías, pragmatismos y comuniones interestados*

Un «frente ocluído» cubría la europeidad en 1994. Ese velo turbulento estaba formado por dos pliegues básicos: el abuso del europeísmo comerciante, y el carácter centrífugo que recorría algunos de los países más representativos de la vieja Europa (Bélgica, España e Italia), en algunas de cuyas regiones se practicaba un comercio de símbolos e ideas nacionales que desautorizaba la propia voluntad integradora de los Estados.

Europa dudaba entre conservadurismo o federalismo. Etimológicamente, lo federal no tiene por qué dar miedo —*foedus* es igual a pacto o alianza—, pero dado que, contemporáneamente, se unió a movimientos republicanos radicales, quedó así asociado a la idea de barricadas, humo y ruinas. En una palabra, anarquía. Estos signos, muy de 1848 o 1871 —de 1873 y 1934 en el ejemplo español—, hoy no se sostienen analíticamente, pero la inercia cultural que los definió subsiste, encajada en la memoria histórica de los Estados. Y no será fácil anularla a nivel institucional, puesto que el Estado, ante disyuntivas entre reforma o permanencia, suele recurrir a insólitos atavismos y, en consecuencia, nada modifica, puesto que entiende la alteración de algo como la salida aturrida hacia el caos.

La crisis se mantiene, y va a durar largo tiempo. En Europa no se acierta a combinar —técnica y programáticamente— los derechos de las nacionalidades con la legitimidad jurídica de las grandes naciones que, sólo desde su unidad, construyeron el ser europeo. Imprescindible será entonces el reunir grandes dosis de previsión y audacia, para que, de esa forma, no se propicie una guerra impía entre razones de Estado y el estado de la razón.

El problema del federalismo es que se ha abusado dialécticamente de él, al entenderlo como la única opción solvente para Europa. A la vez se le ha negado «el pan y la sal» institucionales en base a que sus presupuestos parecen meramente éticos y no funcionales. Las dos posiciones defienden numantinismos formales, son retóricas por naturaleza y exponen una ideologización extrema que paraliza la decisión.

En este sentido, conviene no olvidar las tesis de Alexandre Marc, motor intelectual del concepto federal moderno, quien, con motivo de la presentación en 1964 de la Carta Federalista —nacida, a su vez, del llamado Proyecto Federal, en junio de 1963—, abogaba fervorosamente por un fede-

ralismo «ceñido» a la realidad, contrario a «una política de abstracciones o de especulaciones». Marc puntualizaba entonces, con firmeza, que:

«El federalismo es, fundamentalmente, hostil a todo dogmatismo» (29).

Lo federal —como ideario consensuado de una Europa reformista y armónica—, aparece como una utopía que se aleja, y que a ratos regresa deslumbradoramente. El federalismo europeo tiene mucho de fugacidad, y desde luego su concepto político es hoy el de un cometa: algo que se ve a muy larga distancia, inalcanzable, pero que «puede volver». Pensar en ese horizonte de cálculo —aunque eso obligue a una feroz lucha con la matemática de los empirismos nacionales—, es honesta política, pero tampoco debe hacerse de ese «marco cósmico» el maná paneuropeo del mañana.

Lo cierto es que el absolutismo de los grandes partidos en la Europa huxleyana de los últimos tres lustros (1980-1994), de igual manera que hirió gravemente a algunos Estados-bandera del ser europeo (Gran Bretaña, Italia, España, Francia en menor medida, pues su patriotismo centralista hizo cicatrizar pronto las heridas), provocó también un agotamiento vertiginoso de las confianzas populares hacia el nacimiento de un macroestado, una Europa americanizada, «suficiente, eficiente y valiente».

Ahora bien, si ese neowilsonismo no llegase a cuajar en un plazo prudencial, se confirmará primero una aseveración terminante —«Europa no es más que un fantasma sin consistencia» (30), firme premonición de Marc—, sucediendo dos cosas inmediatamente después: los grandes Estados se atrincherarán en sus derechos legítimos, mientras que los regionalismos aspirantes a ser Estado sembrarán de dificultades dogmáticas (su supuesta marginación, su derecho a la libertad total) todo el bloque europeo. De resultas del choque de esas fuerzas «a vuelta encontrada», la nacionalidad de Europa, acorralada, perecerá.

Los grandes Estados europeos están legitimados para establecer las cláusulas de salvaguardia que estimen necesarias para preservar su categoría, sin abandonarse al fatalismo ni propiciar la confusión entre sus entes nacionales. Pero también los pueblos con nacionalidad histórica tienen

(29) Sus propias tesis las expuso Marc en la revista mensual del MFE (Movimiento Federalista Europeo), en su número de febrero-marzo, titulado *Fédéralisme Européen*. Y aparecen recogidas en el libro de Díaz-Carrera, César, *El Federalismo Global*, Unión Editorial, Madrid, 1989, pp. 256 y 257. Esta obra, resumen de los mejores teóricos federalistas del momento, sigue en plena vigencia.

(30) *Ibidem*, p. 255.

derecho a su autogobierno. ¿Cómo se equilibra esta disputa? Por el acceso a un poder superior: la constitución de un gobierno de Europa.

En el interín, porque el proceso será largo y rupturista, lo prudente es apostar por la viabilidad: la constitución de poderes centrales firmes y estables, en los que los partidos de ámbito nacional instituyan (electoralmente), y practiquen (institucionalmente) una política progresista, pero sin favorecer la anarquía neocantonal. Habrá que ir a regímenes de fortaleza parlamentaria, de concentración-asimilación de voluntades positivistas. Esto es, gobiernos reformistas pero no alocados, ejercitantes de un saneado desarrollo del Estado de derecho.

*Unidades practicables en lo diplomático y lo castrense.
Ejemplaridad positivista de la conjunción militar*

En su propio seno, la UE siempre estaba de acuerdo en principio, pero en la realidad, la repetición de esos «propósitos» derivaba en insufrible tautología política. Lo ecuánime —y honorable— era admitir que se practicaba un disenso permanente.

Sin recurrir a la rigidez de hacer de lo unitario un altar religioso, parecen incuestionables las ventajas derivadas de una acción comunitaria concertada en diplomacia y acción militar.

Ese mismo año de 1994 se producían dos hechos relevantes: el primero, la presentación (ante el futuro, ante la historia) del Euroejército en los actos conmemorativos en París del 14 de julio. Setecientos efectivos de cinco países —Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo—, entre ellos 120 españoles —pertenecientes a la XXI Brigada, acantonada en Cerro Muriano (Córdoba)—, desfilaban por los Campos Elíseos bajo el mando del general alemán Helmut Wilmann. Todo un desafío para los estereotipos bélicos, y una prueba magnífica de que los pueblos de Europa sabían estar muy por encima de su memoria fratricida.

El segundo ejemplo tuvo que ver también con España, pues en Sevilla se reunieron, los días 27 y 28 de septiembre, los ministros de Defensa de la Alianza Atlántica. La OTAN llegaba a esa reunión sin una cabeza rectora, habida cuenta de la muerte (14 de agosto) de su secretario general, el alemán Manfred Wörner, tras una larga y penosa enfermedad. Mientras se revisaban las últimas conclusiones tomadas en Sevilla, los 16 ministros de la Alianza Atlántica, reunidos en Nueva York, elegían como su sucesor al belga Willy Claes (29 de septiembre).

En la cita sevillana se dieron dos relevancias: la primera, que el ministro de Defensa galo, François Léotard, estuviera presente en aquellos actos, pues hacía más de dos décadas que los franceses rehúsaban asistir a ceremonias conjuntas de la OTAN, para expresar así mejor su «peculiaridad asistencial» a la organización (31). La segunda cuestión era muy importante para España, puesto que su acogida institucional al núcleo político de la OTAN era un hecho que se producía por vez primera.

La política española, con buen criterio, pretendía alcanzar dos objetivos: uno, la reapertura del viejo proyecto de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) y, dos, instituir el flanco sur europeo como prioridad estratégica de la Alianza ante los peligros (reales y previsibles), procedentes de la fachada norteafricana. Al respecto, se había ofrecido (24 de septiembre) la constitución de un segundo Cuartel General para el Euroejército, con sede en Barcelona, a fin de vigilar las situaciones de riesgo en la zona, y racionalizar las posibles intervenciones en caso de crisis.

En Sevilla, la OTAN efectuó un «cambio de conciencia», apoyado en tres resoluciones: la primera hacía referencia a que la ampliación de la Alianza se realizaría en función del llamado «respeto preferencial», es decir, aquellos países del Este que se integrasen en la UE tendrían garantizada su inclusión en la OTAN, fusionando así economía y seguridad. En segundo lugar, se definía un cambio sustancial en las respuestas defensivas de la Alianza, las cuales ya no tendrían que limitarse a una acción «equivalente» a la ofensa recibida, sino que esa réplica sería «proporcional» a los daños sufridos o al riesgo inducido por el ataque.

La tercera orientación atendía el denominado «giro al Sur», al que se dotó de una voluntad expositiva, falta de un cuerpo argumental convincente. Tampoco se decidieron, con precisión de medios y plazos, los ejes conductuales del mismo (32).

Lo militar dio en 1994 toda una «lección de actividad» (intelectual y práctica) a lo diplomático o lo económico, y ante las crisis de la europeidad

(31) Empero, de esa cultura quedaban restos ceñudos, visibles en estas palabras de Léotard: «Francia no desea estar bajo tutela de nadie». Crónica del enviado especial de *Le Monde*, Michel-Bole Richard, para la edición del 1 de octubre de 1994.

(32) El secretario de Defensa norteamericano, William Perry, se había referido a esa orientación como «la mirada al Sur», definición que se llegó a criticar como «poética», y que para España resultaba insuficiente. Por ello resultaba prematuro hablar de «la doctrina de Sevilla». Vidal-Folch, Xavier, «Triple reto para Claes», *El País*, edición del 2 de octubre de 1994.

como tal, demostró ser una política respetuosa para con los hechos y el porvenir de la misma Europa. Para quienes siempre hemos defendido con ahínco estas tesis —unidad militar como puntal de las concordancias europeas—, resultó ser muy grato encontrar en Francia un claro apoyo a las mismas, que Thomas resumía así:

«La identidad de los europeos se afianzaría antes con un Ejército que con una moneda común» (33).

Reforma militar y doctrinal. La elección entre una UEO capacitada o no para la defensa política y estratégica

A partir de 1991, con la liquidación del Pacto de Varsovia y la desarticulación de la Unión Soviética, la OTAN perdió «inestimables referencias» para su posicionamiento ideológico. Sin un «enemigo mayor», y ante una Europa sometida a un conflicto hipercrítico de nacionalismos en continua embestida, la Alianza Atlántica quedó perpleja, y ese estupor patético pudo comprobarse en Bosnia, donde la cooperación con Naciones Unidas arrojó un sinnúmero de fallos y contradicciones en 1993-1994 (34).

Lo único perceptible en 1995 era la subsistencia «didáctica» de la OTAN, pero sometida a una disfuncionalidad «no retórica». Sus 16 participantes entremezclaban sus intereses y reservas con los de los 22 Estados asociados al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (COCOAN); los 50 incluidos en la CSCE; los 21 signatarios de la Asociación por la Paz, y los 16 miembros de la Unión de Europa Occidental (UEO). La confusión era «total».

Entre los miembros de la CSCE se percibían los siguientes enfrentamientos, unos activos y otros «latentes»: Armenia-Azerbaiyán; Tayikistán-Uzbekistán; Grecia-Macedonia; Eslovaquia-Hungría. Rusia contenía el magma conflictivo por naturaleza, puesto que practicaba intervenciones militares de «diferente grado y condición» frente a Georgia, Moldavia, Tayikistán y Ucrania, y seguía sin estar resuelto el espinoso asunto de las minorías rusas en las tres repúblicas Bálticas.

Serbia, fuera de la CSCE, era «el Irak europeo», y sostenía frentes rebeldes en casi todas sus fronteras: con Hungría por la Voivodina, con

(33) Thomas, Jean, «¿Dónde está la identidad europea de la defensa?», en *Revista Española de Defensa*, número 80, octubre de 1994.

(34) Sobre estas cuestiones véase, Gorce, Paul-Marie de La, «Comment l'alliance atlantique tende d'adapter son système de sécurité», *Le Monde Diplomatique*, número 477, diciembre 1993, pp. 4-5.

Albania por el Kosovo, mientras que mantenía una «guerra indirecta» con Bosnia y Croacia. Su alianza con Grecia por el caso macedonio era otra «fuente de problemas».

En la misma OTAN, el choque histórico entre Grecia y Turquía seguía «en vigor», con la posibilidad de una resurrección agravada por la crisis de los Balcanes. Con ser éste el punto más débil de la Alianza, objetivamente había que decir esto: precisamente gracias a la OTAN ambos países no habían practicado una política de exterminio recíproco, a pesar de la corta guerra habida en 1974 a causa de la invasión turca de Chipre (operación *Attila*).

Un «mínimo respeto» hacia la lógica imponía la liquidación de este rosario de organizaciones, de imposible coexistencia, fruto de los vaivenes ideonacionalistas del período 1989-1993. Esta fronda organizativa anulaba toda coordinación defensiva europea frente a tiranos o dictaduras. Su existencia se apoyaba en un inexplicable temor a efectuar una «cirujía de hierro», por medio de la cual se eliminase lo accesorio y se atendiese a lo verdaderamente esencial: la defensa de la paz (35).

Si la OTAN no disponía de una verdadera doctrina, pese a los cambios positivos habidos en Sevilla, mal podía pedírsele claridad semejante a la UEO. No obstante, preocupada por la conflictividad irresoluble entre Rusia y Ucrania, la UEO había formulado una advertencia. En relación a las dudas estratégicas rusas en cuanto a sus antiguos entes nacionales, a los que ahora Moscú consideraba «extranjeros próximos», la UEO manifestaba que «una doctrina que defienda los llamados anteriormente «intereses vitales» no puede hoy ocupar una plaza de primer rango en las relaciones internacionales modernas» (36). Por descontado, los rusos no se dieron por aludidos y la incógnita sobre Ucrania (también sobre Bielorrusia o los países bálticos) «quedó en pie».

El futuro practicable de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) requería una «única» Organización para su defensa. El empeño en mantener simultáneamente la OTAN y la UEO no sólo agarrotaba la funcionalidad de ambas, sino que esas mismas impotencias e inercialidades podrían alentar el desencadenamiento de muy graves acciones hostiles

(35) *Vid.* Gorce, Paul-Marie de la, «Failles et contradictions du nouveau système de securité occidentale», en *Le Monde Diplomatique*, número 484, julio 1994, pp. 11-13.

(36) Informe número 1.418, perteneciente a la Asamblea de la Unión de la Europa Occidental en su sesión del 11 de mayo de 1994.

contra la UE, conscientes los agresores de la duplicidad e inoperatividad defensivas de su sistema.

Dejando aparte la obviedad de un «cambio de titulación» —la nueva entidad para la defensa de Europa no podría incluir términos como «occidental» o «Atlántico Norte»— que el tiempo sociopolítico se encargaría de imponer, la inmediatez de la reforma defensiva de Europa no podía soslayar «el hecho americano»: la ayuda militar y política de Estados Unidos.

Para Europa, no se trataba tanto de mantener una presencia en su territorio de grandes contingentes militares estadounidenses —innecesarios por la nueva realidad estratégica y la tecnología de los transportes, e imposibles de asumir, socialmente, por el parlamentarismo norteamericano—, como de contar con fianzas estratégicas ante situaciones críticas.

En el verano de 1994, el general Valentin presentó una idea sugestiva: ante una «amenaza general», Europa se movilizaría, pero sólo hasta un «nivel determinado» de efectivos y materiales. Superado ese límite, Estados Unidos intervendría, asumiendo entonces uno de sus representantes el mando supremo de las operaciones conjuntas. Una vez superada la crisis, las fuerzas europeas volverían a quedar bajo sus antiguos mandos nacionales.

La propuesta de Valentin era válida como «reserva de tiempo» para dos fuerzas que se necesitaban y, paradójicamente, se separaban: una América que «se replegaba» de Europa y una Europa «en retroceso», asustada de sus propias responsabilidades (37).

Por otra parte, pensar que la política y la sociedad norteamericanas iban a involucrarse militarmente en un gran choque internacional por un «acuerdo solemne entre los ministros de la UEO» (que facilitase el mando superior del mismo a un militar estadounidense) equivalía a suponer que el empirismo de Washington no era «un hecho real e histórico». Estados Unidos habían salvado a Europa por dos veces, pero no iban a salvarla por tercera vez por el mero hecho de que una alta personalidad militar norteamericana asumiera en ese crítico instante, y estatutariamente, el rango de «comandante en jefe del conflicto».

Era necesario «reinventar» la UEO, pero también había que «redescubrir» los conceptos de unidad, responsabilidad y disuasión.

(37) El proyecto contenía algún que otro exceso: Valentin, previamente, sugería que el SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), con sede en Mons (Bélgica), «debería ser reemplazado por un mando exclusivamente estadounidense» Valentin, François, «La sécurité de l'Europe, l'OTAN et les Etats-Unis», en *Défense Nationale*, volumen 7, julio 1994

En el marco de las obligaciones del nuevo secretario de la UEO, el diplomático portugués José Cutilheiro —elegido el 10 de noviembre—, esas deberían ser sus coordenadas a respetar.

En cuanto a España, en modo alguno debería sentirse frustrada por no haber alcanzado ese puesto —candidatura de Enrique Barón—, ni menos todavía considerarse que «la diplomacia española había sufrido un fuerte revés» (38). ¿No se estaba apostando por una unidad europea? Entonces, el hecho nacional de una personalidad ejecutiva no invalidaba los objetivos colectivos de una organización internacional. Pero sí debía la España política extraer las estrictas consecuencias (éticas y estratégicas) que habían invalidado su pretensión diplomática. Cuestión bien distinta era que la opción *Cutilheiro*, aparte de justificar la validez del eje Londres-Lisboa, de notable supervivencia histórica, suponía, *de facto*, el ingreso de la UEO en un «limbo» geoestratégico, habida cuenta de los sempiternos celos británicos a su capacidad unionista y federalista.

Estrategia para la UE: perspectivas en tiempo actual

La seguridad de Europa tendría que basarse en la cobertura de «todas las amenazas posibles», y no sólo las militares o ideológicas. Las rupturas demográficas en curso, las tremendas fallas socio-económicas existentes, por no hablar del predesastre ecológico global —irreversible ya en amplias zonas—, eran peligros mucho más «reales» que la voluntad de algunos déspotas en usar sus arsenales militares. Aquéllas, más que éstas, eran las guerras que había que temer. El no atender a esas amenazas significaba favorecer inexorablemente la apertura de viejas vías bélicas, que podrían tomar temible carácter hemisférico.

La UE debería manifestarse como ejemplaridad política frente al desconcierto o desánimo de las sociedades mundiales, sometidas a una noria de infuncionalidades (económicas, ideológicas y productivas). Esa situación creaba más inseguridad que la persistencia de los choques bélicos regionales o la inevitabilidad de que éstos se reprodujesen. Por eso la UE tendría que estar facultada para ejercer como ponderado poder de resolución de los conflictos. En sí misma, la inexistencia de un programa, de un ideal, es siempre el lado más negro del hombre, puesto que le despoja de la fe y supone su muerte prematura.

(39) Titulares en las crónicas de los diarios *El Mundo* y *El País* correspondientes a la edición del 11 de noviembre de 1994.

La futura PESC tendría que ser lo suficientemente flexible y enérgica como para responder a estos siete vértices de acción:

- Panorama de las amenazas: situaciones externas e internas.
- Los nuevos compromisos: por una doctrina política y militar.
- Interalianzas sociales y políticas: la Europa escalonada.
- Reforma de la ONU: apuesta por una nueva sociedad mundial.
- Constitución de una potencia ética: la Carta de Europa.
- Defensa de la vida y del hábitat humano: sí al futuro.
- Desafíos demográficos y productivos: la urgencia decisiva.

Estudiaremos más a fondo los cinco primeros, y haremos luego una síntesis programática de los dos últimos.

Amenazas externas e internas. Previsiones y ecuaciones

Las principales situaciones de conflicto eran éstas:

- Rusia como «problema central» para el mundo. Posibilidad extrema de repentino uso catastrófico de material nuclear. Como peligro de conjunto, se trata de una paradójica «inexistencia»: la fase de atomización rusa seguía en aumento, y parecía inviable, a corto plazo, la constitución de un poder neoimperial panruso.
- La marea de los nacionalismos tribales, del que los Balcanes y los Cárpatos eran su más peligrosa muestra. Se relacionaban «íntimamente» con lo anterior. Amenazantes voluntades nacionalseparatistas «en formación» dentro del arco latino.
- El integrismo islámico. Riesgo máximo para un país en «primera línea» como España, fronterizo a la tensión. Se trataba de un peligro «difuso», implacable con los viejos regímenes autóctonos, y tendente a enquistarse en su zona de influencia. Posibilidades reducidas de desplazamientos violentos hacia otros macroespacios. Pero el eje del Nilo (Egipto-Sudán) estaba en fase de ruptura, y el Magreb era símil de desarticulación. La paz israelo-palestina, aunque débil, aliviaba esta presión negativa. Era la amenaza más «incierta», con ser la más fanática.
- Los peligros «fuera de área» se centraban en Asia. Una nebulosa hostil, feudo del integrismo islámico, se estaba formando en la concavidad definida por Afganistán y Tayikistán, con proyecciones al ámbito azerbaiyano y uzbeko. El tradicionalismo de la tensión respetaba esta línea de puntos: Armenia-Georgia-Irán-Irak-Pakistán-India-Corea-China. El mundo chino era un enigma «clásico», y con su tránsito brutal hacia modales capitalistas (de gobierno y de sociedad), aumentaba su peligrosa vacilación (39). Japón, en sí mismo, era «la incógnita suprema»,

sobre todo en cuanto a su relación (negativa) con los imprevisibles giros chino y coreano.

A estas amenazas exteriores se añadían otras, «internas»:

- El alejamiento de «América». Hasta 1990, Estados Unidos (su política, su acción de seguridad) formaban parte de Europa. Su distanciamiento (su cansancio); dejaba a los europeos limitados no a sus propias fuerzas, sino a sus dudas, cada vez mayores. Había dos lecturas: Europa ofrecía inseguridad (falta de racionalismo político y militar) y, paradójicamente, exponía una fortaleza socio-económica de primer rango. Lo primero, exasperaba; y lo segundo, preocupaba a Estados Unidos. El aislacionismo norteamericano volvía por sus antiguos fueros. Y Europa perdía otra «gran ocasión»: ganarse la confianza del pueblo americano.
- La elephantiasis de Alemania como «cabeza» (económica y estratégica) de Europa. Su poderío financiero, su peso poblacional y su autoridad cultural sobre Centroeuropa la desplazaban a una agresiva posición avanzada. Ese privilegio molestaba más que satisfacía a los propios alemanes. Atenazados por su mala conciencia histórica, recibían sospechas y denuncias, con lo que se atrincheraban cada vez más. Sólo saldrían de ese incómodo y peligroso baluarte cuando pudieran «salvar» a Europa. ¿Cómo llegar a ese ideal, si ya no quedaba un enemigo «superior», y la misma Alemania era entendida como «el peligro próximo»?

De todo ello se deducía la urgencia de constituir un gran pacto de seguridad entre el este y el oeste de Europa.

Los nuevos compromisos: bases doctrinales y operativas

La futura PESC podría respetar estas directrices esenciales:

UN ÚNICO INTERÉS COMPARTIDO Y MULTIDIRECCIONAL

Doctrina: Europa necesita del mundo y el mundo precisa de Europa. No hay bloques defensivos ni feudos posibles de seguridad, la paz no puede sobrevivir en un espacio cerrado.

(39) El crecimiento espectacular de China se demostraba en el siguiente diferencial de sus exportaciones: si en 1997 éstas representaban 15.000 millones de dólares USA (el 0,7% del total mundial), en 1992 habían alcanzado la cifra de 165.000 millones de dólares (el 2% del mundo). Desde ese último año, las exportaciones chinas estaban creciendo al increíble porcentaje interanual del 12%. *Vid.* Cable, Vincent, y Ferdinand, Peter, «China as an economic giant: threat or opportunity?». en *Foreign Affairs*, julio-agosto 1994, volumen 73, número 4, pp 243-261.

Planes: La diplomacia europea sale fuera de su territorio histórico en defensa del equilibrio internacional. Europa como política y como ética utilitaria para moderar en el mundo.

UNA ALIANZA PREVIA QUE GARANTICE LA DISUASIÓN Y LA PAZ

Doctrina: Sin unidad militar no hay solvencia diplomática, ni política capaz de disuadir al potencial agresor. Sólo la seguridad en común reconoce el peligro y evita la conflagración.

Planes: Un mismo ejército y una misma diplomacia como la barrera política más eficaz frente a cualquier extorsión internacional.

UNA MISMA DECISIÓN PARA AFRONTAR DIVERSAS CRISIS

Doctrina: No hay conflictos inocuos o menores, ni agresiones extrañas o asumibles, sino un peligro común para la seguridad mundial. Los enemigos de la paz son siempre mis enemigos.

Planes: Creación de una fuerza europea de seguridad nuclear (40). Los ejércitos europeos asumen idénticos riesgos y esfuerzos. Los compromisos de defensa son comunes a todos y esas responsabilidades se mantienen con regularidad moral y estratégica. Se realiza un reparto de las tareas de vigilancia.

La seguridad no es común si no es plenamente compartida.

UNA REACCIÓN CONSTANTE ANTE LAS AGRESIONES O AMENAZAS

Doctrina: Todo ataque recibirá un castigo inmediato que puede ser superior a la proporcionalidad de su ofensa. La mejor defensa no es el ataque, sino aquella que haga saber al potencial agresor que siempre será contraatacado, en cualquier condición y bajo cualesquiera circunstancias. Si la seguridad nunca debe negociarse, la libertad jamás entiende de plazos o demoras.

Planes: Capacidad de reacción articulada, para aunar la instantaneidad en la réplica con el agotamiento previo de los recursos diplomáticos. La concentración de medios y materiales para hacer frente a la crisis se atiene a un estricto calendario no negociable. La respuesta defensiva final, que

(40) En este sentido se expresó el jefe del Estado Mayor francés, almirante Lanxâde, en una alocución pronunciada en Mont de Marsan (Landas), el 20 de octubre. Lanxade habló entonces, con firmeza, en el sentido de que «no era demasiado pronto para abordar la idea de compartir los riesgos y las responsabilidades que implicaría la posesión en común de armas nucleares». *Le Monde*, edición correspondiente al 23-24 de octubre de 1994.

decidirá la intervención, se efectúa siempre en función de la supervivencia propia directamente amenazada y los riesgos para la paz general.

Ampliaciones y reflexiones. Creación de modelos a escala

Convendría aclarar, en primer lugar, que la UE está abierta a la razón asociativa, pero no a la anarquía solicitante; segundo, que todos los países en tierra continental europea —incluso, algunos que no lo son en todo o en parte, caso de Malta, Turquía e Israel—, poseen derechos (morales, políticos o estratégicos) para ser considerados como «miembros asociados potenciales»; y tercero, que si la UE quiere consolidar lo que tiene, esas incorporaciones deben ser graduales.

Ética y estratégicamente, habría que manifestar un deseable respeto en la igualdad receptora de las diversas solicitudes hacia la UE o la OTAN, tanto desde el Este como desde el Sur. En este sentido, la solicitud de Malta lleva bloqueada años, e igual «maltrato» recibe Turquía —a pesar de ser miembro de la Alianza Atlántica desde 1952, fecha en la que ingresó junto a Grecia—, quedando Israel ubicado en una ingrata «tierra de nadie».

El Israel de Peres y Rabin se ha ganado, «de pleno derecho», la integración en Europa con su muy difícil defensa de la paz con los palestinos y sus sucesivas paces con los países magrebíes. Es más, la concordia judeo-árabe pasa, inexcusablemente, por esa inserción israelí en Europa, de la misma manera que Europa debería tutelar el progreso pactista en Palestina. Insistimos en esta línea porque el hecho mismo de que en Ankara o Jerusalén «se piense» en términos de europeidad (de consenso, de debate), resultará vital para la seguridad de Europa y la paz mundial.

Ante las dificultades obvias que presenta la unión política (no digamos ya la económica o social) europea, la pregunta brota con fuerza: ¿Por qué no iniciar la construcción, en «modelos reducidos», de esa Europa escalonada? ¿Por qué no asegurar las diversas partes del edificio europeo en aquellas zonas donde, por cultura, historia, procedimientos institucionales o intereses estratégicos se da ya un preasentimiento a esa voluntad unitaria o concordante? La acción puede llevarse a efecto tanto en el espacio escandinavo como en el ámbito de Visegrado (Polonia, Hungría y Chequia), en el eje ruso-báltico o en Sureuropa (41).

(41) No existía una filosofía política definida en este sentido. Incluso se hablaba de conjuntos tan dudosamente uniformes como de problemática configuración: Europa del Oeste, del Este, del Centro y «musulmana» (por Albania y Bosnia). *Vid.* Bonnefous, Marc, «Les quatre Europes», en *Défense Nationale*, agosto/septiembre 1994, volumen 8/9, pp. 91-98. El autor no consideraba el posibilismo de Sureuropa, la única entidad que podría contener (ética y políticamente) al islamismo europeo.

Veamos unos supuestos operativos, que tienen mucho de verosimilitud «anexa» al proyecto en común de la europeidad, y que responden a un ideario de integración que países como España, Portugal, Francia e Italia podrían desarrollar:

- Parlamentos asociados y Ministerios compartidos.
- Bilateralidad de la nacionalidad.
- Elecciones conjuntas a diputados europeos.
- Leyes nacionales progresivamente equiparadas.
- Ejércitos combinados o multinacionales.
- Diplomacias unidas bajo criterios doctrinales.
- Planes económicos y culturales concertados.
- Acciones presupuestarias comunes hacia todos los niveles.

Estas ideas no son mero voluntarismo filosófico, en ningún caso deben entenderse como una fragmentación de la UE, y menos todavía suponen la reencarnación de los modelos aliancistas clásicos, que tanto daño hicieron a la causa común europea, y sobre cuyos orígenes y consecuencias reflexionaron Bolduc, Lemieux y Traoré (42). Se trata de generar un estímulo conjuntivo en pos de la Europa «internacional» del mañana, proceso centrípeto que debe pasar por una «cadena experimental» (una serie de pruebas), y no basarse en el sofisma institucional permanente. De manera que esos modelos a escala sólo gozarían de autonomismos sacionacionales y tecno-administrativos, por cuanto los pilares de su correspondencia con el todo europeo estarían determinados por su fidelidad inexcusable a una misma legislación, una misma diplomacia, un mismo ejército y una misma moneda, fundamentos de una verdadera política de integración.

La ecuación, ahora, debería ser: europeísmo = empirismo. Es decir, «demostrar las intenciones». La viabilidad de Europa dependerá siempre de la sinceridad y del coraje en aplicarla.

Confluencias y respetos de Estado: la Carta de Europa

Si de verdad existe una «conciencia europea», a la unidad militar —primer eslabón del proyecto fusionante, y que facilitaría el consenso diplomático—, debería seguir la conjunción económica y la social. Pero, simultáneamente, habría que lograr un convenio moral utilitarista (que pueda funcionar) sobre la idea y realidad política de la europeidad.

(42) Bolduc, Nathalie, Lemieux, Vincent y Traoré, Namatié, «Coalitions, alignements et alliances interrétatiques», en *Etudes Internationales*, volumen XXV, número 2, junio 1994, pp. 237-258.

Se lleva hablando sobre esto desde hace 20 años: Constitución, Código, o Estatuto de Europa. La conclusión es ésta: sigue siendo prematuro «constitucionalizar» lo europeo. Ni siquiera a medio plazo (a largo plazo, «todo» es factible).

Descarguemos el ideal de innecesarias soflamas. La ética y el generalismo suelen estar reñidos. Racionalicemos nuestras posturas y adoptemos posiciones (culturales e institucionales) que puedan ser asumidas sin originar graves quebrantos. La Carta de Europa podría ser, como «sentido común» una honorable salida, rompiendo las indefiniciones europeas, y respetando los modos e intereses diferentes de sus Estados y Sociedades.

No se trataría tanto de artículos, títulos y disposiciones transitorias — estructura clásica de una Constitución—, como de «Principios» (sociales, políticos y económicos) a respetar, tanto por gobiernos como por las sociedades de Europa.

Por el mero hecho de ser contraria a una Carta de Europa (CE) —aprobada en referéndum—, cualquier política o iniciativa administrativa quedaría automáticamente descalificada. Y es más, también resultarían invalidadas, por derecho, ante el Parlamento Europeo (PE), puesto que la Carta tendría carácter vinculante: todas las ordenanzas que se publicasen, o fuesen aplicadas en territorio de la UE, deberían respetar la esencialidad de la CE.

La CE no sería fruto del consenso de unos determinados partidos o del rigor (cierto o relativo) de las personalidades que la patrocinasen, sino del empeño colectivo europeo a través de siglos de toda una teoría y práctica sobre los derechos del ciudadano y las funciones del Estado.

Reforma de Naciones Unidas: hacia una nueva sociedad

Europa tenía que implantar su genio cultural para mejorar la defensa activa de la paz mundial. Eso conduciría a una Europa valedora de la constitución de una nueva idea y práctica de «Naciones Unidas», un objetivo alcanzable, que mantuviese la utopía y, sincrónicamente, la hiciese «perceptible», facilitando el encuentro de tiempo e historia en la sociedad planetaria.

La Carta de San Francisco (26 junio 1945) era una respuesta a la actualidad conmovida por una conflagración mundial, y, en este aspecto, aparecía en 1995 como una «organización» de los vencedores (que nadie discutía históricamente) sobre los vencidos (que nadie sabía cuáles eran ahora estratégicamente).

En tres niveles esenciales se notaba el terrible desfase: la persistencia del derecho de veto, la composición del Consejo de Seguridad y la obligación de la ONU en perseguir y condenar los crímenes de guerra o contra la humanidad. Un cuarto nivel presentaba «graves daños»: las funciones del secretariado general.

El Tribunal Internacional de Justicia debe recuperar el Código de 1948 —archivado desde 1953, fecha en la que personalidades como Merle se agotaron en una defensa desairada de sus fundamentos (43)—, para penalizar duramente los crímenes contra la humanidad. La decisión de la ONU de constituir sendos Tribunales que investiguen y dictaminen sobre los casos de genocidio en Bosnia y Ruanda (1-8 de noviembre) es un paso esperanzador en esa dirección, pero es acción que debe llevarse a cabo con objetividad documental y el mayor rigor penal.

El derecho de veto exponía una falsa moral, empeñada en perpetuar una victoria militar, y en hacer de ésta una «póliza» *in aeternum*. Pero era la misma victoria de 1945 la que resultaba falseada. Y habría que decir esto: los millones de soldados aliados que murieron en los campos de batalla de la Segunda Guerra Mundial no lo hicieron para preservar unos intereses estratégicos cualquiera. Su sacrificio lo fue por la creación de «un mundo nuevo» (ni siquiera por la institución de «un orden nuevo»). El veto onusiano cumplía en 1995 labores históricas, sometiendo a la organización a un alejamiento constante de la realidad política del mundo y segregándola de la plenitud histórica del derecho.

Establecida la lógica de una composición impar en los asientos del Consejo de Seguridad para evitar situaciones paralizantes en las votaciones, los números idóneos sobre su reforma institucional variaban entre los 25 y los 31 (actualmente son 15). Una estructura óptima sería la de 25 Estados presentes en el Consejo: 15 con carácter permanente, y los otros 10 elegibles en periodos de dos años.

Atendiendo a diversas «medidas» —contributivas en los esfuerzos materiales y humanos de cada país hacia la organización, y en respeto a dimensiones demográficas y culturales de rango intercontinental—, un supuesto

(43) La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión correspondiente al 9 de diciembre de 1948, adoptó una Convención sobre el genocidio y otros crímenes contra la Humanidad. Nuevas reuniones y sucesivos Comités sobre Derecho Internacional intentaron conseguir la creación de un Tribunal que velase por la aplicación de aquellos principios, pero todas las iniciativas fracasaron. *Vid.* Merle, Marcel, «Forces et enjeux dans les Relations Internationales», *Economica*, París, 1985, pp. 54-61.

de 15 países con asiento permanente en el Consejo de Seguridad podría ser éste: los fundadores del Acta de 1945 (China, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Rusia), más Alemania, Brasil, Egipto, España, India, Indonesia, Italia, Japón, México y Turquía.

En puridad de devociones hacia la ética y el derecho, y por el respeto mismo que merece la sociedad mundial, el veto debería «desaparecer» de Naciones Unidas. De inmediato. ¿Es eso posible ahora? Rotundamente, no. Habrá entonces que articular «fórmulas de salida» que hagan factible su gradual eliminación, o mejor aún, su sustitución por un mecanismo de control para «situaciones difíciles», donde, incluso, un consenso en prohibiciones podría resultar más útil para la paz que el voto por mayoría absoluta.

La práctica en el gobierno de las grandes organizaciones podría conducir a admitir reglamentaciones como las siguientes:

- Derecho de veto «consolidado» o mayoritario, que reuniría los votos a favor de 15 miembros, con independencia de si fuesen Estados permanentes o de carácter rotatorio. Se evitarían así los subterfugios (por las grandes potencias) de soslayar una decisión prohibitiva, impuesta por un bloque de países, que, en este caso, equivaldría a una representación del 60% en el Consejo.
- Derecho de veto «proporcional», para aquella opción que reuniese los votos de cuatro de los Estados permanentes en el Consejo, más los de otros seis de los miembros rotatorios del mismo. Sobre un total de 25 votos, se instalaría un bloque de prohibiciones consensuadas, que supondría el 40% del Consejo.
- Derecho de veto «cualificado» para la opción que reuniese, al menos, los votos de tres de los Estados fundacionales (no sólo permanentes) de la Carta y de otros cinco miembros rotatorios del Consejo. Sobre un total de 25 miembros, eso equivaldría a una minoría de bloqueo (veto) cercana al 30%.

La figura del secretario general ha sido criticada duramente por las personalidades de carácter mudable que la ocuparon recientemente. El caso de Javier Pérez de Cuéllar, con sus «cambios de criterio» en asunto tan crítico como el referéndum para el Sáhara Occidental —defendiendo en 1988 la solvencia del censo español de 1974, y menospreciando luego esa misma garantía en 1991, al sostener entonces la propuesta marroquí de ampliar (vulnerar) ese modelo—, es patente muestra de esto que decimos.

En la reforma «a venir» de la ONU, el Secretariado General debería tener su mandato limitado a un único período de cuatro años, esto es, no prorrogable, que parece la opción más lógica y eficaz. A pesar de ello, y para evitar «influencias extrañas» sobre una única personalidad, el secretario general, una vez cumplida su labor mediadora, traspasaría inmediatamente las iniciativas de acción directa a un Comité Diplomático y Militar, con un presidente y dos vicepresidentes. Serían estos quienes, transcurridos los plazos improrrogables que se hubiesen señalado en el Consejo de Seguridad, aplicarían, con todo rigor y prontitud, los dictámenes precisos emanados del mismo.

Los desafíos colaterales: defensa activa del futuro

Lo mismo que una acción de gobierno no puede dejar a un lado las realidades demográficas, medioambientales o tecnolaborales para elaborar planes y recabar los medios suficientes para hacer frente a sus desafíos, así tampoco la futura PESC debería apartarse del estudio y puesta en práctica de esas cuestiones, subsumidas en la idea de una auténtica «política de Estado».

Los conflictos más serios y las líneas de acción a valorar sobre los mismos serían éstos, en una síntesis de «grandes rasgos»:

- Inversiones selectivas en el Tercer Mundo. Renuncia a los planes maximalistas. Comisiones de investigación de las ayudas al desarrollo. Persecución de la corrupción (en el destinatario y en el remitente). Más tarde, esfuerzo global de trasvases (económicos, sociales) entre ambos hemisferios.
- Defensa avanzada del medio ambiente, tanto en Europa como en el mundo. En rápido avance la desertización y en descenso los recursos de agua, ni habría libertades ni se produciría el progreso, y ninguna política sería entonces posible.
- Reorientación equilibrada entre producción y consumo planetario. El mundo no puede dividirse entre sociedades productivas, que no respetan las mínimas reglas de cobertura sanitaria o social, y otras consumistas, defensoras obligadas de cupos estrictos de importación. Los dos métodos son igualmente perversos, conducen a la confrontación intersocial e, incluso, pueden ser la causa extrema de conflictos bélicos.

Europeidad es decir evolución, lo que significa movilidad en el tiempo y adecuación al espacio (social, histórico y estratégico). Es Europa quien debe situarse como poder moderador planetario. Su presencia en los actos

internacionales anularía los intervencionismos injustificados o haría factible el derecho de intervención sobre todo aquel poder homicida del derecho.

Lo sucedido en Bosnia debe alertarnos sobre la negatividad y peligrosidad de sostener modales hipócritas y pusilánimes, antivaleores que, parece innecesario recordarlo, sólo favorecerán los peores encuentros posibles con la dura inexorabilidad del tiempo político y militar que nos aguarda a todos.

De ahí la importancia extrema del acuerdo europeo para mantener la vigilancia, «en solitario» (sin Estados Unidos), sobre el embargo de armas en el área balcánica, decisión tomada por los ministros de Asuntos Exteriores de España, Francia y Gran Bretaña en Noordwijk (Holanda) el 14 de noviembre de 1994. Esta voluntad resolutive, aún en el caso de no poder seguirla «hasta el final», demostraría no sólo que los europeos son capaces de asumir sus responsabilidades, sino que saben autoprotgerse de sus propias ambigüedades. Y esa es la ascesis que necesita Europa: el ejercicio para demostrar que existe, ética y políticamente. Intervenir y ayudar son «verbos difíciles», pero siempre confirmarán que mantener la paz y la seguridad de nuestra civilización es tarea tan irrenunciable como viable.