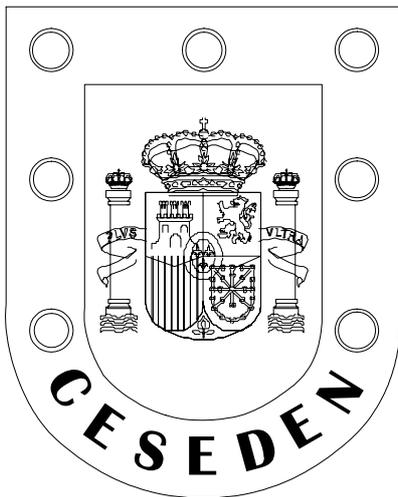


BOLETÍN DE INFORMACIÓN

núm. 284



COLABORACIONES

- **TERRORISMO ISLÁMICO. UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD**
Alberto Pérez Moreno
Coronel del Ejército de Tierra.
- **LA SINERGIA. FACTOR DE ÉXITO PARA LAS FUERZAS ARMADAS.**
Agustín Arias González
Teniente coronel del Ejército del Aire.
- **PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA. FACTOR ESENCIAL DE SEGURIDAD.**
Fernando Valencia Feijóo
Teniente coronel del Ejército de Tierra.
- **RELACIONES TRASATLÁNTICAS. UNA NUEVA OTAN O UNA NUEVA UNIÓN EUROPEA .**
Juan Antonio de la Torre Valentín
Comandante del Ejército del Aire.
- **EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE SEGURIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.**
Rafael de Felipe Barahona
Capitán del Ejército de Tierra.
- **AMPLIACIÓN IDENTIDAD Y LÍMITES DE LA UNIÓN EUROPEA..**
Carlos del Ama
Doctor en Economía y Relaciones Internacionales.

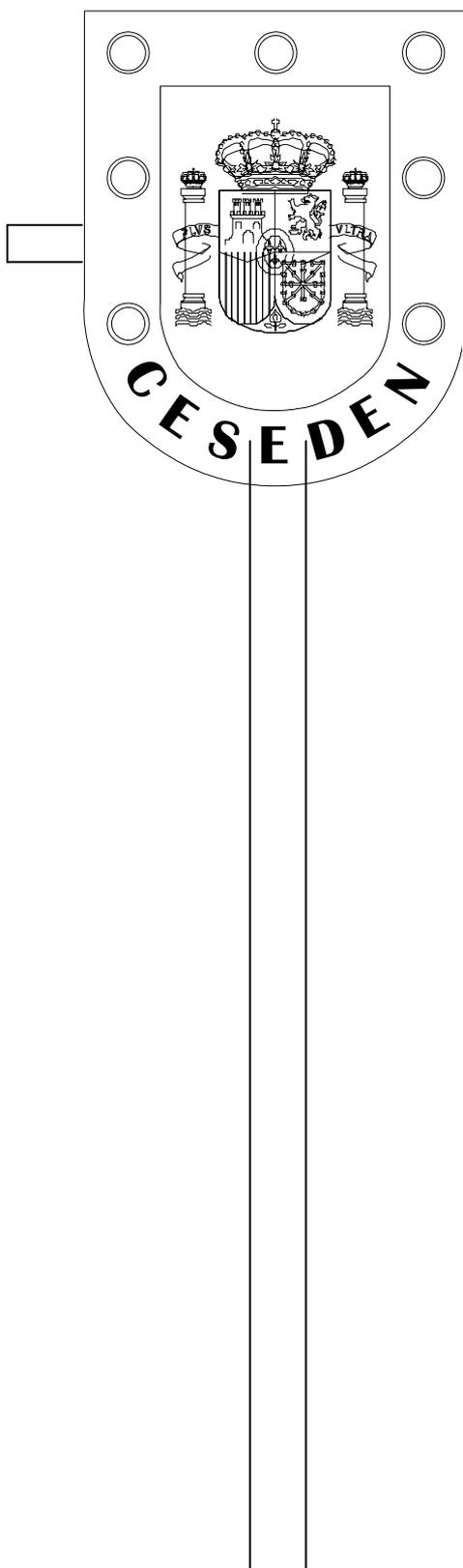
RESEÑAS DE LIBROS Y REVISTAS

ACTIVIDADES DEL CENTRO

año 2004

BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)



SUMARIO

Colaboraciones

- Terrorismo islámico. Una amenaza a la seguridad.....
- La sinergia. Factor de éxito para las Fuerzas Armadas.....
- Producción de energía eléctrica. Factor esencial de seguridad.....
- Relaciones trasatlánticas. Una nueva OTAN o una nueva Unión Europea.....
- Producción de energía eléctrica factor esencial de seguridad.....
- El papel de las Organizaciones Internacionales de seguridad en la lucha contra el terrorismo.....
- Ampliación. Identidad y límites de la Unión Europea.....

Reseñas de libros y revistas

Actividades del Centro

- Visita a España del Colegio Real de Defensa Jordania.....
- Reunión en el CESEDEN del grupo de trabajo de la OTAN sobre "Amenazas a la seguridad en el Mediterráneo".....
- Presentación de la publicación *Panorama Estratégico 2003-2004*.....
- Visita a España de la Academia de Mando y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas alemanas (FUHRUNGSAKADEMIE).....
- Visita a España del CIV Curso del Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL).....

Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

CORREO ELECTRONICO: ceseden@oc.mde.es/esfas@oc.mde.es

COLABORACIONES

TERRORISMO ISLÁMICO. UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD

Alberto Pérez Moreno

Coronel del Ejército de Tierra.

La encuesta realizada en 58 países a finales de 2003, por encargo del Foro Económico Mundial (Grupo Davos) muestra que un 57% de los ciudadanos se sienten más inseguros que hace 10 años y además la mayoría –un 48%- creen que la próxima generación vivirá en un mundo menos seguro.

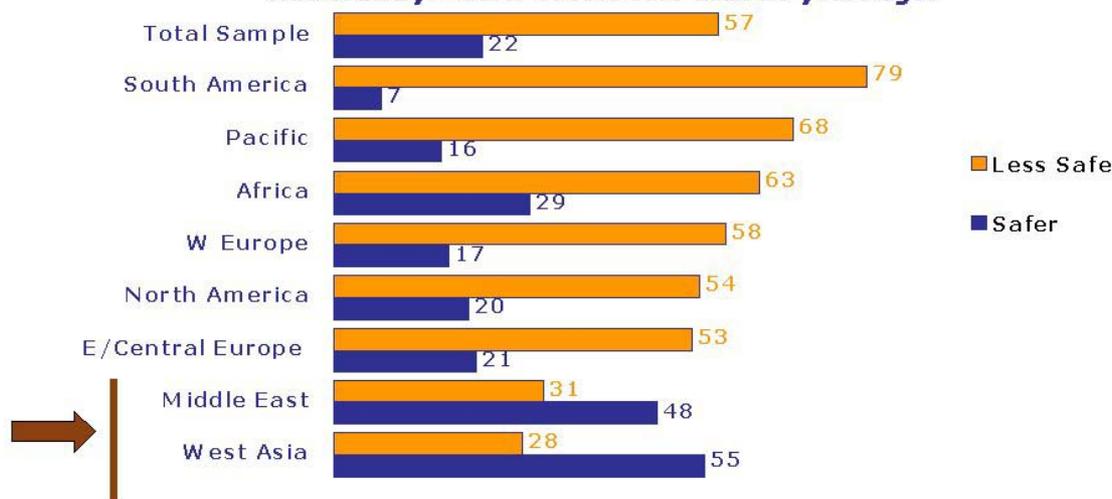
Curiosamente son los ciudadanos de zonas castigadas por los principales conflictos: Oriente Medio y Asia Occidental (Afganistán, India y Pakistán), los que se sienten más seguros que hace 10 años (48% y 55%, respectivamente) mientras que en los países occidentales es donde mayor es esta sensación de desprotección (¹) figura.

Voice of the People
surveyed exclusively for

The World

Less safe than 10 years ago

This country – Safer or less safe than 10 years ago?



¹ Security & Prosperity. The Voice of the People. Encuesta Gallup 2004.

Es indudable que estos resultados presentan un cuadro bastante pesimista. ¿Nos encontramos ante una crisis de seguridad internacional? No me atrevería a decir tanto, pero lo que sí parece claro es la existencia de una creciente inquietud e incertidumbre sobre los riesgos que plantean nuevas amenazas como las armas de destrucción masiva y, fundamentalmente, el terrorismo. Una amenaza que golpea con desacostumbrada intensidad en todos los rincones del mundo y hace que los ciudadanos se sientan inseguros ante este azote.

Esta percepción de inseguridad de la gente está influida, en gran medida, por las noticias que transmiten los medios de comunicación social, especialmente la televisión que, como es bien sabido, cargan las tintas sobre las catástrofes reiterando una y otra vez imágenes duras, pero no es menos cierto que la proliferación de atentados en lugares y circunstancias muy diversos, nos recuerda que existe un nuevo enemigo llamado terrorismo.

Un enemigo que supone una amenaza a la seguridad mundial no sólo por su capacidad para influir en el comportamiento de las personas, el comercio y la política interna de las naciones, sino por haber sembrado discrepancias entre las naciones por la forma de combatirlo.

Con todo, la amenaza del terrorismo no es un fenómeno nuevo. El terrorismo es tan antiguo como nuestra civilización. Ya en el siglo I, la secta religiosa de los *sicarii*, participó en las luchas de los zelotes en Palestina contra el poder romano y las clases dirigentes, ejerciendo actividades que podrían calificarse de terroristas.

Desde entonces se han sucedido acciones y procedimientos que, recuerdan en muchos aspectos a algunos de los empleados hoy por los grupos terroristas. Es el caso de los *asesinos*, secta persa perteneciente a la rama musulmana de los ismaelíes, que en los siglos XI y XIII concibió una doctrina religiosa específica que justificaba el homicidio de sus oponentes religiosos y políticos.

Sin embargo, no fue hasta finales del siglo XIX cuando el fenómeno terrorista-anarquismo- cobró carta de naturaleza con la Revolución Francesa. Entre los años 1878 y 1881 lo practicaron ampliamente los revolucionarios rusos y más tarde, en los primeros años del siglo XX, grupos radicales nacionalistas actuaron en Irlanda, Macedonia, Serbia y Armenia con métodos similares.

A partir de es momento se ha usado la palabra “terrorismo” para denotar todas las formas imaginables de violencia y habitualmente, se emplea con múltiples significados, quizá, porque es difícil definir este fenómeno.

Como el profesor Martínez Gorriarán recordaba en una tercera de *Abc*:

”Se sabe muy bien lo que (el terrorismo) es... pero ninguna definición contenta a todos” (²).

Otro autor, G. Wardlaw, dedica todo un capítulo de su obra *Terrorismo político* a definir “terrorismo” y en él nos dice:

”Como el terrorismo motiva tan extremadas emociones, en parte como reacción a los horrores que connota y en parte a causa de su contexto ideológico, son enormes las dificultades que entraña la búsqueda de una definición suficientemente rigurosa, para disponer de un medio analítico significativo, pero lo bastante general como para que converjan en ella todos los participantes en el debate” (³).

Hay un hecho evidente, el fenómeno terrorista abarca una compleja realidad difícilmente apreciable, y no todos los terrorismos son iguales, aunque sus acciones son igualmente execrables. Los sucesos que ocurren a diario en Gaza, Israel, Chechenia o Irak, no hacen sino confirmar la idea apuntada por Wardlaw: la enorme dificultad de llegar a una definición

² MARTÍNEZ GORRIARÁN, CARLOS. *¿Hay terrorismos distintos?* ABC.5.3.2004

consensuada y universal del terrorismo. En España tenemos el ejemplo de lo ocurrido con ETA, que hasta hace relativamente muy poco tiempo, gran parte de la comunidad internacional se resistía a incluirla como grupo terrorista.

La magnitud que ha alcanzado el terrorismo en nuestros días es lo que le confiere la consideración de nueva amenaza. Se trata de un fenómeno omnipresente, con un perfil propio, caracterizado por sus acciones contra instituciones, sistemas y personas, que los terroristas utilizan instrumentalmente en beneficio propio. Para muchos grupos el terror se ha convertido en una forma de vida, si bien tratan de justificarse en aras de un pretendido contenido ideológico o político, con frecuentes connotaciones religiosas, étnicas o socioeconómicas.

El carácter transnacional de la mayoría de las acciones y la colaboración mutua que se prestan grupos terroristas que muchas veces no tienen conexión ideológica o política, permite hablar de una “internacional terrorista”, otro aspecto que da al fenómeno terrorista una nueva dimensión al multiplicar la intensidad, diversidad geográfica y número de atentados.

Entre los grupos que forman esta internacional terrorista destaca el terrorismo de carácter islamista que desde las masacres de Nueva York y Washington han protagonizado una serie de atentados de una violencia e intensidad inusitada: Bali, Estambul, Casablanca y recientemente Madrid, son ejemplos elocuentes. La reivindicación de estos hechos sangrientos por grupos radicales islamistas parecen dar la razón a la profecía de Samuel P. Huntington sobre el choque de civilizaciones (⁴).

³ PÉREZ DE LA MAZA, MANUEL *Posibles Misiones de las FAS en acciones antiterroristas*. Monografía ESFAS 2002.

⁴ Esta teoría – avanzada inicialmente en un artículo aparecido en *Foreign Affairs* en 1993, “*El conflicto entre civilizaciones, próximo campo de batalla*” y matizada posteriormente en el conocido libro “*El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*” que vio la luz en 1997 – pronostica que la lucha ya no

Aunque es indudable que esta cadena de grandes atentados no puede achacarse a la civilización islámica como un todo, sino a los grupos de fanáticos o extremistas -como han puesto de manifiesto numerosos analistas- no es menos cierto que los terroristas sí se atribuyen el derecho de actuar en nombre del islam por lo que, de alguna forma, hacen realidad ese choque de civilizaciones en la percepción de las masas.

Terrorismo islámico

¿Qué es y qué pretende el terrorismo de carácter islamista? ¿Cuál es su ideario? ¿Qué motivos impulsan a los terroristas? Trataremos de contestar a estas preguntas, aunque sea de forma esquemática, por entender que para hacer frente a una amenaza lo primero es conocer al enemigo, saber sus intenciones y la finalidad que tiene.

Aunque habitualmente se habla de terrorismo islámico como si fuese un todo homogéneo, la realidad es que se trata de un conjunto de organizaciones muy diversas que utilizan el terrorismo como método para alcanzar sus fines. Difieren en sus objetivos, efectivos, zonas de actuación, y extracción de sus integrantes. Lo único que tienen en común es llevar a cabo la *Yihad* o guerra santa con el fin de islamizar radicalmente las sociedades en las que actúan.

La proliferación de estas organizaciones en los últimos años, es otra de las características que han dado al fenómeno del terrorismo islámico un perfil nuevo. De las 36 organizaciones terroristas que aparecen en el informe del Departamento de Estado norteamericano del año 2002, 17 son de carácter islamista (⁵).

será de índole económica ni ideológica sino cultural, y enfrentará a las principales civilizaciones: occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú, eslava ortodoxa, latinoamericana y americana.

⁵ JORDÁN, JAVIER. *Profetas del Miedo*. Eunsa. Pamplona

El terrorismo islámico actual hunde sus raíces ideológicas –y su justificación- en las grandes corrientes del islamismo rigorista que preconizaban la vuelta a los orígenes para conseguir el resurgir del islam como credo, nación, ley, y forma de vida. El wahabismo y el salafismo ⁽⁶⁾ proporcionaron los principios doctrinales que posteriormente llevaron a la acción a otros movimientos como el de los Hermanos Musulmanes, figura 2.



Esta organización, creada en 1928 por Hasssan al Bana en Egipto, se extendió rápidamente por otros lugares y hoy está presente en cerca de 70 países. Los Hermanos Musulmanes pretenden el reformismo islámico a través de la purificación del islam, y ejercen un activismo militante comprometido con lo temporal. Los Hermanos Musulmanes

⁶El wahabismo surgió en el s.XVIII y se caracteriza por su rigorismo e interpretación literal del Corán como medio de revitalizar la fe islámica en la sociedad. Es la corriente que predomina en Arabia Saudí desde donde la ha extendido a muchos países. El salafismo es más reciente, de comienzos del s.XX, y surgió como reacción a la creciente influencia europea. Pretende compaginar la modernidad con los valores del Islam tradicional y para ello también preconiza la vuelta a los orígenes.

son, sin duda, la corriente principal que representa el paradigma del movimiento islamista contemporáneo, no sólo en Egipto, sino en todo el mundo musulmán, puesto que otro de sus fines es aglutinar de nuevo a todos los musulmanes en la *umma* (⁷).

Otro movimiento islamista que, en cierto modo, puede considerarse un precedente de Al Qaeda, es la Organización Popular Internacional (OPI) que puso en marcha Hassan al Tourabi desde Jartum (Sudán).

Este antiguo diplomado de Oxford y la Sorbona, cuya personalidad es difícil de encuadrar y que mantiene una concepción religiosa de “geometría variable”, ejerció una influencia importante en el mundo musulmán al crear una red islamista clandestina con la finalidad, en palabras de su inspirador de:

“Elaborar un plan de acción global para desafiar al occidente tiránico, ya que no existe más Dios que el nuestro frente a la fuerza material” (⁸).

Al Qaeda

Dentro de este amplio conglomerado que constituye el terrorismo islámico Al Qaeda es la organización que plantea un mayor desafío a la seguridad. Desde antes del 11 de septiembre (11-S) ya estaba al frente de esta cruzada de terror que asola a todo el mundo. La principal fuerza de esta “red de redes” es el adoctrinamiento y la instigación del terrorismo a través de sus mensajes y la financiación de sus actividades.

El objetivo declarado es:

⁷ Esta organización prohibida en Egipto desde 1954, y tolerada desde 1989, no es, en sí misma, terrorista pero constituye la base ideológica en la que se apoyan muchos terroristas formados en su seno. Entre sus adeptos se cuentan algunos de los terroristas más buscados como Ayman Zawahiri considerado el ideólogo de Al Qaeda y lugarteniente de OSAMA BIN LADEN,

⁸ La OPI consiguió aglutinar a muchas de las organizaciones que luego han colaborado con Al Qaeda, como el FIS argelino, Jammaa Islamiya, el FNI de Sudán, Hamas, etc.

“Unir a todos los musulmanes y establecer un gobierno que siga la senda del Califato”.

Para conseguir este fin pretende derrocar a los que considera regímenes corruptos y heréticos en los Estados de población musulmana y su sustitución por otros basados en la *sharia*. Los occidentales, en general, y especialmente Estados Unidos son el primer enemigo a batir por el apoyo que prestan a estos regímenes y la influencia perniciosa que tienen sus costumbres en el mundo islámico. La liberación de los lugares santos como la Meca, Medina y Jerusalén es una especie de corolario de sus objetivos fundamentales.

Al Qaeda como organización estructurada, con una organización jerárquica piramidal, unos órganos estables y estrechas relaciones entre sus miembros, puede decirse que no ha existido nunca. Osama Bin Laden y Mohammed Atef crearon Al Qaeda, (la Base), en 1988 como el punto focal que reuniese a los musulmanes para luchar contra la invasión soviética en Afganistán.

Posteriormente fue convirtiéndose en una red compleja que actuaba como organización “paraguas” que incluía células terroristas en diversos países. Al Qaeda comenzó a darse a conocer en las oficinas de servicios para apoyo de los afganos, las *Maktab al-Khidimat* que se extendieron por todo el mundo con diferentes nombres, muchas veces amparadas en organizaciones de ayuda social como el *Alkifah Refugee Center* de Brooklyn en pleno corazón de Nueva York.

Más tarde Al Qaeda estableció alianzas con grupos fundamentalistas como *Jamaat-ul-Jihad* de Egipto, Hezbola iraní, el Frente Islámico Nacional de Sudán, y grupos terroristas de Yemen, Arabia Saudí y Somalia para llevar la lucha fuera de Afganistán. El vínculo principal de todos estos grupos era la utilización del terror para alcanzar sus objetivos de derribar a los que consideran regímenes musulmanes heréticos y el establecimiento del verdadero islamismo en estos países.

Bin Laden, el emir o el príncipe, como le conocen sus seguidores, es la autoridad indiscutible de Al Qaeda, al que prestan juramento los pocos cuadros que le auxilian en la dirección a través del Consejo Consultivo *Shura Majlis* compuesto por cuatro comités: militar, religioso-legal, financiero y comunicación y propaganda, de los que dependen los diversos grupos operativos, figura 3.

Al Qaeda

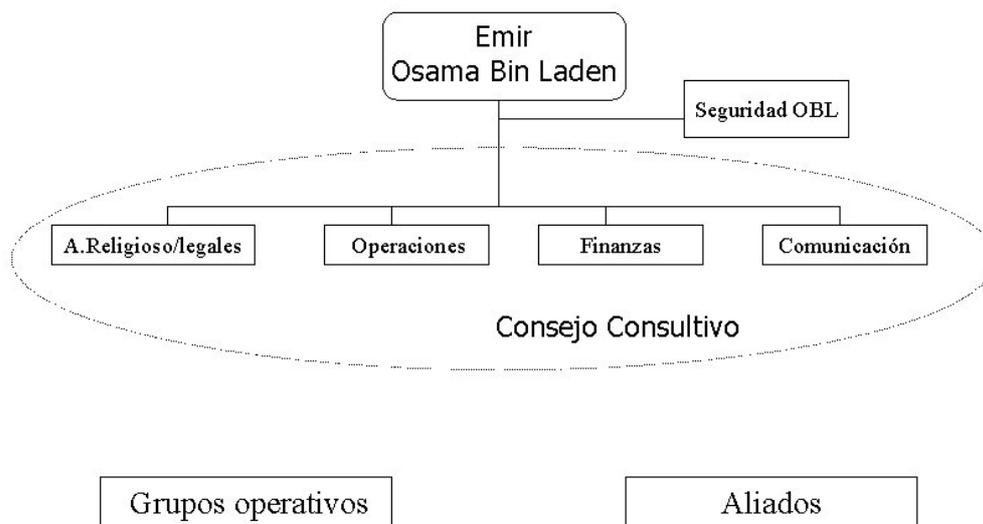


Figura 2. Organigrama núcleo Al Qaeda

El núcleo de los componentes de Al Qaeda esta formado por veteranos de la guerra de Afganistán. Son los conocidos como *afganos*. La mayoría son árabes que lucharon contra los soviéticos y, tras el fin de las hostilidades, regresaron a sus lugares de origen u otros países, con la mente puesta en seguir haciendo lo que sabían: luchar, lo cual derivó en convertirse en terroristas.

El secreto y la diferenciación de los elementos operativos es lo que caracteriza a esta difusa organización y le permite una gran eficacia en los ataques terroristas. Aunque la estructura básica se ha mantenido mas o menos a lo largo del tiempo el conjunto ha evolucionado considerablemente desde su creación. Es difícil saber los efectivos con que

cuenta aunque Omar Bakri Mohammed, el teórico líder de Al Qaeda en Europa, los cifra en 11.000, (⁹).

En el año 1998 Osama Bin Laden lanzó un edicto o *fatwa* haciendo una llamada para que se atacase a Estados Unidos en todo el mundo, a la vez que anunciaba la creación del *Frente Islámico Internacional* para llevar a cabo la *Yihad* contra judíos y cruzados.

Esta organización, que puede considerarse un nuevo nombre de Al Qaeda, inicialmente agrupaba diversos grupos extremistas como los egipcios *Jamaat-ul-Jihad*, *Gama'a al-Islamiya* y *Jamlat-ul-Ulema* de Pakistán, *Harkat-ul-Ansar* de Cachemira y el Movimiento Yihad de Bangladesh que fueron los firmantes de la declaración

Todas estas organizaciones cooperan unas con otras pero sin ninguna estructura ni mecanismo de coordinación. De aquí que se suele denominar a esta disposición difusa "terrorismo de franquicias" ya que cada una tiene libertad de acción y determina sus objetivos independientemente. La cooperación existe únicamente entre "los que portan armas" un nivel dentro de cada organización. La "gente de la llamada", otro de los niveles de estas organizaciones, no tienen posibilidad alguna de coordinarse ni conocerse.

En resumen, tanto Al Qaeda, como el Frente Islámico Internacional, son unas organizaciones casi virtuales sin una clara estructura de mando. Las operaciones no las realiza un grupo dirigido por una persona. Son varios grupos los que llevan a cabo la acción; unos se ocupan de la logística, otros de la financiación, y unos terceros la ejecutan. Los miembros de una célula no conocen a los de otra y pueden estar inactivos - células durmientes- durante mucho tiempo mientras se dedican únicamente a la recaudación de fondos y propaganda.

⁹ Entrevista en el diario Público, reseñada en ABC. 19.4.2004

Contrariamente a las organizaciones terroristas convencionales, las células operativas de Al Qaeda no se relacionan a través de cadenas de mando, sino por su experiencia común en la guerra y por compartir las creencias en una identidad panislámica, cimentada mediante la comunicación de experiencias y provisión de fondos. Por eso resultan tan difíciles de destruir y de infiltrar.

Desde 1988 hasta 1991 Al Qaeda mantuvo su cuartel general en Kandahar (Afganistán) y Peshawar (Pakistán). En el año 1992 la dirección y su mando militar se estableció en Sudán, pero ante la presión de Estados Unidos, Osama Bin Laden retornó en 1996 a Afganistán donde los talibanes controlaban la mayor parte del país.

Si inicialmente las actividades de Al Qaeda tuvieron como escenario Oriente Medio, pronto ampliaron su campo de acción a otras zonas. Las alianzas con otros grupos extremistas como el Grupo Islámico Armado de Argelia, y la *Harakat-ul-Mujhadeen* de Pakistán, o el Movimiento Islámico de Uzbekistán y el Grupo Abu Sayyaf de Filipinas, les han permitido atentar prácticamente en todo el globo.

Causas del terrorismo islámico

Muchas interrogantes plantea el hecho del por qué surge este terrorismo. ¿Es Occidente el culpable por tratar de exportar sus ideales democráticos y sus modos de vida? ¿Son los propios musulmanes los que, incapaces de acometer una reforma a fondo y mirar al futuro, alimentan esos radicalismos?

Los motivos que llevan a grupos de individuos a cometer actos de extrema violencia son múltiples y difíciles de entender. Ya hemos indicado como las corrientes islamistas que ansían la vuelta al pasado han alimentado unos extremismos que fácilmente han derivado en terrorismo. Otros factores como la pobreza, la falta de libertad, o los grandes desequilibrios de la sociedad internacional contribuyen, sin duda, a la aparición de estos

grupos, pero otras veces es la marginación y falta de arraigo la que provoca el odio contra el sistema.

La situación que viven los Estados de mayoría musulmana en general, y los árabes en particular, es una de las causas de la proliferación del terrorismo. La mayoría padece un cierto grado de descomposición y falta de libertad que se traduce en una fuerte contestación popular. Ni las monarquías ni las repúblicas gozan de una gran legitimación y sufren fuertes presiones sociales. La gran influencia que ejerce la religión musulmana en toda la vida de la sociedad, su cultura, y cierto sentimiento de identidad común, hacen que los problemas se propaguen de unos a otros países con relativa facilidad.

La presión demográfica que soportan por las altas tasas de crecimiento anual -se estima que los países árabes (Oriente Medio y Magreb) pasaran de los 300 millones a los 400 en el año 2015- hace que aumente el número de jóvenes sin trabajo, dificulta el incremento de la renta, la escolarización, etc. Todo ello ha hecho posible la expansión de los fenómenos del islamismo y fundamentalismo (¹⁰).

Islamismo y fundamentalismo que, en unión de los factores anteriormente citados, han dado lugar a la creación de organizaciones, grupos y grupúsculos extremistas que se agarran a la *Yihad* y la vuelta a los valores del islam como único medio de liberación de sus frustraciones.

La lucha contra el terrorismo islámico

Si la lucha contra cualquier terrorismo es difícil, puesto que siempre pueden elegir el momento y lugar donde atacar, en el caso del terrorismo islámico, esto se multiplica por

¹⁰ Fundamentalismo islamismo son términos rechazados por los musulmanes que se consideran "islamiyun", seguidores del Islam. No obstante se considera fundamentalistas a los que pretenden la vuelta absoluta a las escrituras (Corán y Hadiz). Normalmente no aspiran al poder político, solo intentan que dar un mayor sentido religioso a la vida de los pueblos. Por el contrario el islamismo no se limita a pedir una vuelta a las practicas piadosas, sino que insiste en el

el idealismo mal entendido que profesan que no les importa sacrificar la propia vida en aras de sus reivindicaciones. La falta de reglas morales hace que cualquier espacio, o grupo de personas, sea un objetivo, bien por su significado, o por la repercusión mediática que pueda tener.

En el caso de Occidente la sociedad no está preparada para hacer frente a esta lacra. El terrorismo islámico saca ventaja de las convicciones y formas de vida de nuestro entorno. La facilidad de transporte, comunicaciones y movimiento de personas en amplias zonas, como ocurre en el espacio Schengen, les da una gran libertad de movimientos. La globalización les permite mantener unos contactos y establecer unos canales de financiación suficientemente opacos para ser difíciles de rastrear.

La democracia y libertad de la sociedad se convierten en sus aliadas. No se puede, ni se debe, desconfiar de todos los musulmanes, ni siquiera de los más radicales en sus convicciones religiosas, pero el volumen de la emigración -en Europa se estima que hay unos veinte millones de musulmanes- es indudable que facilita la ocultación de estos grupos terroristas.

En estos días se está poniendo en cuestión las dos opciones frente a la avalancha de emigración: multiculturalismo o integración. Tanto los partidarios del multiculturalismo, fundamentalmente los anglosajones, como los que preconizan la integración, como es el caso de los países mediterráneos, han visto como sus tesis presentaban fallos. No han podido evitar los enfrentamientos ni la proliferación de la actividad de grupos extremistas.

No debemos olvidar que el terrorismo islámico es un fenómeno global. Los propios países árabes y musulmanes lo sufren en su suelo. Hace pocos días, el secretario general de Naciones Unidas afirmaba que había que romper con la idea que el terrorismo y las armas

de destrucción masiva eran una preocupación únicamente para el Norte, y la pobreza y el hambre sólo atañen al Sur. Todo nos afecta a todos y es más necesario que nunca conseguir un consenso global para identificar y enfrentarse a las principales amenazas.

Un consenso global efectivamente necesario en un mundo cada vez más complejo e inseguro. Sin una cooperación efectiva en todos los campos: policial, judicial y de los servicios de inteligencia, que priven a los terroristas de sus santuarios, dificulten sus conexiones y estrangulen sus medios de financiación, es difícil que se consigan resultados positivos en esta lucha.

Pero tal vez, sea aún más necesario un consenso político entre todas las naciones, y organizaciones internacionales, sobre la forma de combatir las raíces del terrorismo que es la única forma de terminar con este nueva amenaza a la seguridad que empieza a ser endémica del siglo .XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Profetas del Miedo. Javier Jordán. EUNSA. Pamplona
- Respuestas a nuevos desafíos de seguridad. Varios autores. Granada
- Guerra Santa. Peter Bergen. Grijalbo
- El choque de los fundamentalismos. Tariq Ali. Alianza Editorial
- South Asia Analisis Group

LA SINERGIA. FACTOR DE ÉXITO

PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Agustín Arias González

Teniente coronel del Ejército del Aire.

La única forma que tiene el ser humano de sistematizar sus ideas es utilizando el lenguaje; las palabras, afortunadamente, no son entes “digitales” y albergan en su interior el gran contenido de su significado. Las palabras aparecen para poder expresar conceptos nuevos que van surgiendo fruto de la imparable evolución cultural, filosófica o científica.

En la terminología actual aparecen muchos neologismos, vamos a pararnos en la palabra “sinergia”. Éste es un vocablo que está de moda y aporta conceptos útiles para la mejora del funcionamiento de las organizaciones sociales y en nuestro caso concreto de las instituciones. *El Diccionario de la Real Academia Española* la define como: “Acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales.”

Nada más plástico para nuestra mente visual que comprender la realidad a través de un símil, para ello vamos a dar un ejemplo de sinergia analizando lo que sucede en una orquesta. Situémonos en un “palacio de la música” de una ciudad europea y dispongámonos a escuchar un concierto maravilloso de alguno de los maestros barrocos. Si nos abstraemos de la música y pensamos en la orquesta, nos encontraremos con que ésta existe para cumplir un objetivo bien definido, “tocar una sinfonía que entusiasme al auditorio”. Para que esto suceda se requiere una “diferenciación de sus componentes”, tanto de sus músicos como de sus instrumentos. Finalmente, se requiere de un director que marque una determinada “sincronización temporal” de la sinfonía. El resultado puede ser el éxtasis o el desastre, al final el auditorio estallará en aplausos o en abucheos.

Objetivo, especialización funcional y dirección sincronizada constituyen las claves de la sinergia, a partir de ese instante la suma superará a la simple adición de las individualidades; pero lo más peligroso es que sin sinergia la suma se convierta en resta,

siendo el resultado muy inferior a lo esperado y llevando grandes añadidos de frustración personal. El artículo que viene a continuación es una reflexión sobre lo que el concepto sinergia puede aportar al desarrollo organizacional de las Fuerzas Armadas.

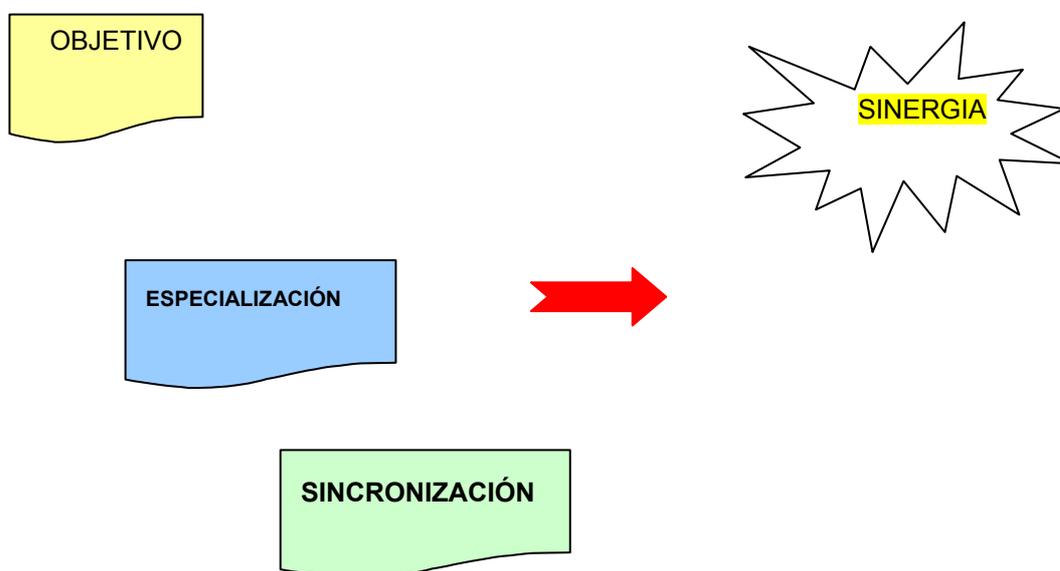


Figura 1. Los principios de la sinergia organizacional de Max Weber.

El objetivo

A veces se tiene una imagen un tanto negativa de la realidad, pero sin caer en el triunfalismo ni en la autocomplacencia, se puede afirmar que las Fuerzas Armadas son una institución muy importante para España y que existe y existirá en la medida en que sea capaz de proporcionar una serie de servicios a la sociedad española; dentro de ella es un instrumento de los poderes públicos preparado para cumplir cuantos cometidos se le asignen de acuerdo con la Constitución y demás leyes vigentes. El concepto de seguridad es muy amplio, pero es innegable que las Fuerzas Armadas contribuyen a ella, proporcionando al ciudadano la necesaria certidumbre sobre un futuro en paz y libertad.

Las organizaciones complejas, las Fuerzas Armadas lo son, suelen estar sobredirigidas y por ese motivo tienden a anular las dotes de liderazgo de sus componentes. Es evidente que los altos mandos son buenos a la hora de hacer planes, programas y procedimientos. Pero se echa en falta una visión holística e ilusionante de la institución. La “cúpula” piensa

en cómo hacer bien las cosas, intenta conseguir una mayor eficiencia y un control más efectivo sobre sus sistemas y estructuras, pero hacen falta líderes con un sueño, una visión estratégica, una ilusión que puedan luego transmitir a los demás. Ése es el verdadero desafío que se presenta cuando nos estamos refiriendo al objetivo; volviendo al ejemplo de la orquesta, el director tiene en su mente la sinfonía, la vive, la disfruta y transmite a sus músicos la emoción y el sentimiento que le provoca; con sólo verle mover la batuta captan lo que quiere expresar, porque transmite desde la emoción y el convencimiento.

No podemos olvidar que la persona es un ser con unas grandes dosis de emocionalidad, por eso cuando se definen los objetivos, debe hacerse de modo que supongan una realización individual, que conecten con la parte más elevada de la famosa pirámide motivacional de Maslow (¹¹); y sobre todo, se debe estar muy atento para que estos objetivos impliquen a toda la institución, de modo que desde el primero al último de la escala jerárquica se sienta interesado y recompensado por su aportación personal.

En relación a la fijación de objetivos, la Revisión Estratégica de la Defensa, es un buen Documento donde se definen claramente los objetivos de la institución, pero hay que insistir, una vez más, en la motivación, hay que trabajar enormemente, para lograr que todo el colectivo esté motivado en la consecución del objetivo. Esa es la tarea más difícil y en la que no se deben poner límites.

Especialización funcional

Como institución, las Fuerzas Armadas disponen de un gran potencial; preparado para captar información, procesar datos, proponer soluciones, ejecutar acciones con precisión y para crear e innovar. Ese potencial, enormemente adaptativo está formado por su personal. Ante nosotros tenemos un grupo heterogéneo, con un total que varía en torno a las 100.000 personas. Cada individuo de esta institución tiene un cerebro con miles de millones de neuronas tremendamente plásticas y con numerosas interconexiones. En su conjunto constituyen mentes capaces de sentir, razonar y crear. Además, en sus memorias guardan conocimientos, experiencias y esquemas mentales de una riqueza asombrosa, ese patrimonio lo poseen las Fuerzas Armadas y es su potencial intelectual;

¹¹ Establece una jerarquía de 5 necesidades, en la cúpula se encuentra la autorrealización.

esta afirmación de riqueza en personal nos coloca en la elite de cualquier institución, empresa u organización española.

Según Warren Bennis (12) las organizaciones sólo utilizan el 20% de su potencial intelectual, el reto que nos podríamos plantear sería aumentar aunque sólo fuese en un 10% ese potencial, el cambio que lograríamos sería de una dimensión enorme. En las Fuerzas Armadas existen personas increíblemente brillantes, algunos de los cuales tienen grandes egos, (esta afirmación no posee connotaciones negativas, sino que se refiere a que tienen grandes aspiraciones de desarrollo personal) que hay que aprovechar para que trabajen juntos y desplieguen su creatividad.

Este grupo humano ha sido seleccionado y formado (los procesos de reclutamiento, selección y formación deben planificarse y realizarse de forma impecable, por encima de cualquier otra consideración coyuntural). El resultado es un conjunto heterogéneo capaz de planificar, gestionar y operar con las últimas tecnologías: aviones, barcos, carros de combate, armamento, telecomunicaciones; de trabajar en equipo, de enseñar, de motivar.

Una vez que tenemos los grupos, es preciso diferenciarlos para que desarrollen cometidos específicos, necesarios y eficientes. Con toda seguridad que unos grupos llevarán a cabo cometidos más gratificantes; otros por el contrario, serán los encargados de las tareas más rutinarias o penosas. Pero igual que en el cuerpo humano no todo puede ser cerebro, se necesita el corazón, el intestino, los pulmones, etc. en una institución cada sistema hace su labor, todas son importantes, ninguna es redundante ni superflua. A esto nos referimos cuando hablamos de la necesaria especialización funcional en toda institución para funcionar con sinergia.

Dirección sincronizada

La dirección sinérgica es una cuestión de liderazgo y de sincronización en los procesos que se desarrollan dentro de la institución. El problema con que se enfrentarán la mayoría de los líderes en el futuro será el saber cómo desarrollar la arquitectura social de sus organizaciones para que puedan generar capital intelectual que le permita adaptarse a los cambios.

Cuando nos referimos a sinergia es preciso saber que las organizaciones de finales de siglo, debido al entorno estable en que se movían, seguían el modelo burocrático con una

gestión basada en principios jerárquicos (modelo aplicable a las Fuerzas Armadas), donde la forma de actuar se podía resumir en tres palabras: controlar, ordenar y predecir. Todo esto está cambiando a una enorme velocidad y se avanza hacia un mundo caótico y confuso. En el escenario de la seguridad se ha pasado de una estabilidad bipolar basada en la disuasión, a una estabilidad difusa multipolar. La verdadera actuación en sinergia debe adaptarse al cambio, enfocándolo no como una amenaza, sino como una oportunidad para mejorar.

La sincronización en los procesos organizacionales debe permitir:

- Saber llevar el *tempo* entre todos los subsistemas de la institución, de modo que se avance sin desequilibrios (no se debe primar la tecnología sobre el avance en factores humanos, o descuidar el material, o la formación, o la gestión económica, para favorecer otras cosas, etc.).
- Que el poder sea repartido en unidades semiautónomas, de manera que sea más *descentralizado*.
- La toma de grandes decisiones debe ser compartida, permitiendo siempre la negociación antes que la imposición.
- Se debe ilusionar en el trabajo fomentando la creatividad, encontrando un propósito al quehacer diario, un significado.

La sincronización es muy importante para todas las instituciones, la teoría sistémica (¹³) se centra en la estructura (en nuestro caso, organización de las Fuerzas Armadas, cuestión sobre la que se dedica un gran esfuerzo en su optimización) y relaciones o interdependencias entre las partes de la institución (elementos sobre los que es preciso un mayor esfuerzo, por que son más difíciles de cuantificar).

Finalmente, el concierto

Las Fuerzas Armadas no son un grupo aleatorio de personas; sino que se constituye en una estructura dividida en funciones y coordinada en sus actividades para lograr unos objetivos. La estructura proporciona, al mismo tiempo, un modo sistemático de división y coordinación del trabajo (diferenciación e integración), así como canales de comunicación

¹² BENNIS, Warren. Organizing Genius: The secret of creative collaboration. Sloan School of Management. N.Y. 1999.

¹³ La Teoría General De Sistemas fue formulada por Bertalanfy.

formales, determinación de responsabilidades y delegación de autoridad en el proceso de toma de decisiones.

Para que todo ese conjunto funcione de forma “sinérgica” es muy importante definir los objetivos de una manera motivante y aglutinadora, se debe llegar hasta los objetivos a través de una especialización y división de responsabilidades y, finalmente, se tiene que actuar de forma sincronizada en una constante negociación entre la eficiencia y la realización de su personal, las personas, siempre las personas, son el mayor capital que poseen las Fuerzas Armadas.

A partir de esas premisas el director toma su batuta y da inicio el concierto. Pero no olvidemos que la improvisación nunca ha dado lugar a una buena sinfonía.

BIBLIOGRAFÍA

Hodge, B.J., Anthony, W.P., y Gales, L.M.. Teoría de la Organización. Pentice Hall Ibérica, Madrid 1998.

Mach J. y Simon H. Teoría de la Organización. Ariel Economía, Barcelona. 1987.

Merton, R. Teoría y estructuras sociales. México, FCE, 1968

Weber, M. Economía y sociedad. FCE, México, 1994.

PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

FACTOR ESENCIAL DE SEGURIDAD

Fernando Valencia Feijóo

Teniente coronel del Ejército de Tierra.

Introducción

La importancia de la energía en el desarrollo económico de los países, unida a las interrelaciones políticas que genera, hace que sea necesaria la planificación de la producción, consumo y adquisición de los recursos energéticos.

En el caso concreto de los países europeos, fuertemente dependientes de recursos exteriores, esta planificación no se efectúa solamente entre Estado, sino que también debemos considerar el marco del Mercado Único Europeo.

El Plan Energético Nacional (PEN), elaborado en el año 1992, contemplaba las actuaciones a desarrollar hasta el año 2000 y constituía el marco de referencia de España, por el que se ha regido la política energética del país y las inversiones del sector público en esa materia, al igual que ha fijado las actuaciones del sector privado y los compromisos internacionales a corto y medio plazo. Por supuesto que el plan del año 1992 ha sido completamente superado, pero los sucesivos planes han sido actualizaciones con pocas innovaciones. El Plan Estratégico 2002-2006 con el fin de cumplir las directrices marcadas por el Protocolo de Kioto y por la Planificación Energética Nacional 2002-2011, elaborada por el Gobierno hace un año, marca una tendencia en la que la mayoría de empresas eléctricas, ven un reflejo positivo en los resultados por reducción por costes de aprovisionamiento muy en línea con la apuesta por las energías renovables que en Plan Estratégico promueve.

El Plan Estratégico prevé incrementar en los próximos años la producción de electricidad mediante fuentes de energía más respetuosas con el medio ambiente. Sirva de ejemplo que en 2005 Iberdrola dispondrá en España de 4.000 Megavatios de potencia procedentes de ciclos combinados, en 2003 tiene unos 1.400 operativos y en el año 2006

tendrá 3.830 Megavatios de renovables, en diciembre del año 2003 contaba con 2.600 Megavatios.

El objetivo propuesto respecto al petróleo es continuar reduciendo la dependencia en favor de otras energías y tratar de mejorar el autoabastecimiento mediante una intensificación de la exploración de recursos en España y la participación de empresas españolas en la exploración y producción del petróleo en el extranjero.

Este objetivo se complementa con la diversificación geográfica de las importaciones de crudo, materializada en importantes contratos con África Ecuatorial y, en especial, con México o con los recientes contratos en Irak y el golfo Pérsico. En esta línea, la absorción de la petrolera YPF por parte de Repsol puso a disposición de la empresa española una de las mayores reservas petrolíferas de Iberoamérica.

Entre las posibles alternativas nacionales, el carbón está limitado por la Unión Europea, que exige la reducción progresiva de las ayudas al sector. Además, se pretende potenciar cada vez más, el consumo del gas natural, para reducir el impacto ambiental y ofrecer a los consumidores mayores posibilidades de elección. La amenaza del integrista en el norte de África (Argelia, principalmente) y las dificultades en el enlace con el gasoducto procedente de Rusia, hicieron albergar ciertas dudas a mediados de los años noventa. Sin embargo, las inversiones y las excepcionales relaciones con Argelia están desembocando en el gaseoducto Omán Almería. La interconexión europea parece que será realizable y el futuro ya no parece tan incierto para este tipo de energía.

Respecto al sector nuclear, el PEN de 1992, preveía congelar totalmente la producción de este tipo de generación de energía, sin que exista ningún aumento de capacidad hasta después del año 2000. Las plantas en moratoria y la más que probable parada definitiva, reducen en gran medida las posibilidades de esta energía limpia. Parece un contrasentido que adquiramos energía eléctrica a Francia, procedente de centrales nucleares situadas muy próximas al Pirineo.

El sector de las energías renovables se presenta en nuestro país como un campo repleto de posibilidades ciertas de expansión en sintonía con lo que ocurre en el resto de los países desarrollados, particularmente en el entorno comunitario. El apoyo público resuelto y la decisión por parte del sector privado para aventurarse en iniciativas que, no por novedosas han de ver comprometida su rentabilidad, son dos condiciones hoy por hoy

indispensables para hacer de las energías renovables una alternativa real a las fuentes fósiles convencionales y a la nuclear.

La energía y el desarrollo en el contexto actual

Es una incuestionable realidad la importancia trascendental que en el mundo moderno alcanza la energía, hasta el punto de haberse convertido en un elemento clave de toda actividad humana, consustancial al desarrollo de las sociedades y factor sin cuyo consumo masivo la civilización actual sería inconcebible.

La relación es muy estrecha entre el desarrollo de un país y su consumo energético. Las peculiaridades de cada proceso, de los grados de tecnificación alcanzados y de factores tan importantes como el propio clima hacen que esta relación no sea constante, pero sin duda marca claramente la tendencia de desarrollo de un país.

En el inicio del proceso de desarrollo de un país, su tejido económico se caracteriza por un predominio de las actividades primarias, consumidoras de mano de obra pero no de energía. Produce productos manufacturados de baja o muy baja tecnología dependientes de la habilidad del trabajador, la agricultura es la base principal de su estructura y buena parte de la industria gira a su alrededor como transformadora de estos productos. Posteriormente, la agricultura decae para dejar paso a la industria y a la mecanización de casi todas las actividades económicas, lo que provoca un incremento de los consumos de energía. Alcanzados determinados niveles de desarrollo, este incremento se atenúa. La industria deja de aumentar su peso relativo en el conjunto de las actividades económicas, creciendo en cambio el sector terciario o de servicios, bajo consumidor energético en relación con la industria pesada antes desarrollada, dando lugar a la denominada sociedad postindustrial. En la misma medida la demanda energética se atenúa con el proceso tecnológico, al hacer más eficientes las máquinas, consiguiendo mejores rendimientos con menos aportes de energía. Por el contrario cuanto más avanza la sociedad en el Estado del bienestar se suman al consumo aires acondicionados y calefacciones de domicilios y trabajos. Estas fuertes demandas han llegado a colapsar las redes llevando al sistema de distribución a importantes caídas de tensión, los llamados apagones.

Como conclusión, se puede afirmar que la humanidad para poder seguir desarrollándose, seguirá necesitando demandas cada vez mayores de energía. Por un lado los países del tercer mundo deben iniciar o continuar afianzando su desarrollo y posterior despegue

económico, y los países más avanzados siempre tienden a mantener su estructura industrial y alcanzar mayores grados de desarrollo.

Ya en el año 1992, durante su intervención inaugural en el XV Congreso del Consejo Mundial de Energía celebrado en Madrid, Su Majestad El Rey D. Juan Carlos I, pronunció las siguientes palabras:

"La calidad de la vida depende en gran medida de la disponibilidad de la energía que, en nuestras sociedades, constituye un elemento fundamental. Hacen falta avances tecnológicos y estructuras socioeconómicas que permitan detener, en condiciones aceptables los recursos energéticos que necesitan los pueblos."

¿Han perdido vigencia estas palabras 12 años después? Está claro que es necesario disponer de la energía suficiente para continuar el desarrollo de las sociedades. No es menos cierto que esta energía se debe obtener de manera más limpia. Es absolutamente necesario que las condiciones sean tan aceptables que eviten el deterioro del planeta. Como declaración de intenciones es necesario que llegue a todos los pueblos de la tierra de manera suficiente. Es de reseñar que en el momento actual los países desarrollados, que constituyen la cuarta parte de la población mundial, consumen las tres cuartas partes de toda la energía primaria consumida en el planeta.

La crisis energética

En el siglo XIX, el carbón constituyó la primera fuente productora de energía. Tras la Segunda Guerra Mundial, pierde su preeminencia, y es relevado por el petróleo que pasó a ser la energía primaria básica del mundo actual. Propiciado por toda una serie de factores, como la abundancia en la oferta de crudos, su abaratamiento en términos reales, el encarecimiento del carbón por el alza de los costes salariales, la creciente mecanización, etc., dieron como consecuencia que en el año 1973 el petróleo ya casi abastecía la mitad del consumo energético mundial.

El día 6 de octubre de este año 1973, el Ejército egipcio cruzó por sorpresa el canal de Suez. Comenzó la cuarta guerra árabe-israelí. El apoyo de Estados Unidos convulsionó a los estados árabes. Los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tomaron una serie de medidas que dieron un vuelco al mercado mundial del petróleo. Esta fuente de energía se había convertido en arma política y elevaron el precio del crudo en un 70% en diciembre de 1973 y en otro 130% a principios del siguiente año.

Cuando los grandes consumidores comenzaban a afrontar la crisis, el hundimiento en 1979 del gobierno prooccidental del sha de Persia y su sustitución por un movimiento integrista islámico provocó la retirada de Irán del mercado internacional y una nueva subida de precios superior al 100%.

Si bien una crisis económica mundial ha de considerarse como el resultado de diferentes factores económicos y políticos, existe unanimidad entre todos los expertos en considerar a la crisis energética como el elemento clave en el desencadenamiento de la crisis económica.

La primera y segunda guerras del Golfo, los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos y del 11 de marzo en Madrid, las diferentes crisis palestino-israelí o las amenazas de los líderes islamistas provocan una sacudida de los mercados de petróleo. Incluso después de la guerra de Irak y una vez que la producción ya está alcanzando los niveles previos al conflicto ha sido imposible estabilizar los precios del mercado.

Las otras alternativas energéticas y las reservas de energía

A partir de la crisis del petróleo del año 1973, el mundo occidental y en especial Europa y Japón, comprendieron que sus economías no podían depender en tan gran medida de un solo tipo de energía primaria.

Los países industrializados dedicaron sus esfuerzos a incrementar su abastecimiento energético mediante otras fuentes de energía, tales como el carbón (que solamente puede reducir el impacto de la crisis petrolera parcialmente y a medio plazo, a medida que se desarrollen comercialmente nuevas tecnologías productoras), la energía nuclear (que experimentó un espectacular incremento de la producción de un 850% desde el año 1973 hasta 1991), el gas natural (con las mismas reservas planetarias que el petróleo y una mayor dispersión geográfica) y la energía hidroeléctrica (que aportó un 9% al consumo mundial en 1991 y que desde entonces y pese a nuevas infraestructuras no ha superado este porcentaje). Algunos países europeos están en pleno “parón” nuclear. Alemania quiere que desaparezcan sus centrales nucleares y ha establecido un calendario drástico. En nuestro caso España congela la producción de este tipo de energía. La mayoría de los países europeos están viendo amenazado su suministro eléctrico y no faltan voces como las surgidas en Italia para cambiar las pautas en el futuro y valorar la construcción de nuevas centrales nucleares.

Por otra parte, los recursos energéticos del mundo no son constantes, aumentan su cuantía al incorporarse nuevos descubrimientos y disminuyen paulatinamente por consumo.

Las cifras conocidas han de analizarse con un cierto espíritu crítico, los resultados pueden depender de la capacidad técnica, de los criterios de evaluación empleados y a veces de la distorsión que se pueda introducir por razones políticas. Por otra parte en determinados casos, la explotación y la rentabilidad en la obtención de los recursos están condicionados por la tecnología muchas veces por desarrollar.

Los datos actuales en la producción y reservas de crudos podría asegurar el consumo hasta el inicio del siglo XXII. De todas formas, todas estas apreciaciones pueden cambiar a medida que nuevos estudios y nuevas prospecciones van apareciendo sobre todo en las reservas de Alaska y Siberia.

De forma similar, las reservas probadas de gas natural han aumentado con respecto a anteriores evaluaciones, alcanzando un valor que representa unos 130 años de producción al ritmo actual.

Otras fuentes como el carbón mejoran su posición a largo plazo, confirmándose como la fuente energética más disponible en todo el mundo, con reservas suficientes para varios siglos de consumo, al igual que el mercado del uranio parece fuera de toda duda que permitirá varios cientos de años de producción.

En cuanto al potencial hidroeléctrico del mundo se considera que solamente están explotado en una cuarta parte, no pareciendo viable en los países industrializados, y en especial en el caso de Europa, ampliar significativamente esa capacidad debido al elevado coste social que supondría la construcción de nuevos embalses para su aprovechamiento.

El impacto medioambiental

La preocupación por el deterioro del medio ambiente y la necesidad de preservarlo para no comprometer a largo plazo la supervivencia del planeta es otro factor a tener en cuenta dentro de la producción de energía.

En tres décadas hemos pasado del problema local que afectaba a grandes ciudades o núcleos industriales, a considerar las consecuencias del efecto invernadero, lluvia ácida o deterioro de la capa de ozono que afectan de modo total a todo el planeta.

La creciente emisión de gases a la atmósfera, en especial dióxido de carbono, puede estar cambiando el clima de la Tierra. Los aumentos de dióxido de carbono en la atmósfera producen un calentamiento que se traduce en un cambio climático, la elevación del nivel del mar por la fusión de las masas polares y la desertización paulatina de diversos países, entre ellos España.

Los países de la Comunidad Económica Europea adquirieron el compromiso en octubre de 1990 de mantener constantes las emisiones del conjunto de la comunidad hasta el año 2000, en una primera etapa de adaptación. Propósito establecido también por la Conferencia de Naciones Unidas en Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El Protocolo de Kioto es otro avance en este campo, aunque todavía está comprometida su puesta en marcha.

Aunque parezca obvio para reducir el CO² sólo se pueden emplear dos vías: consumiendo menos energía y/o utilizando combustibles con menor o con nulo contenido de carbono.

La segunda solución puede ser la más viable, pero exige poner a punto nuevas tecnologías y potenciar las actuales fuentes menos contaminantes como el gas natural (57% de emisión de dióxido de carbono que el carbón) y la energía nuclear (4% de emisión de dióxido de carbono que el carbón), si bien en el caso de esta última hay que tener muy en cuenta el amplio rechazo social que suscita.

El Protocolo de Kioto es un compromiso cuantificado de limitación o reducción de emisiones. La reducción de emisiones de dióxido de carbono significa la limitación en la utilización de la producción de energía a través de combustibles fósiles. Las energías renovables son, indudablemente, la alternativa. No obstante desembocan en un esfuerzo económico que puede afectar al crecimiento de los países comprometidos.

Para hacernos una idea general el crecimiento de la producción con tecnologías más limpias a través de los ciclos combinados de Régimen Especial contrasta con el descenso del 71,5% de la generada mediante fuel y del 23,7% de la producida a través del carbón. Las centrales de carbón emiten a la atmósfera 950 gramos de dióxido de carbono por Kilovatio/hora, las de fuel 750 gramos por Kilovatio/hora, lo que contrasta con los 350

gramos por Kilovatio/hora de los ciclos combinados y con las inexistentes emisiones de plantas nucleares e hidráulicas y de las energías renovables.

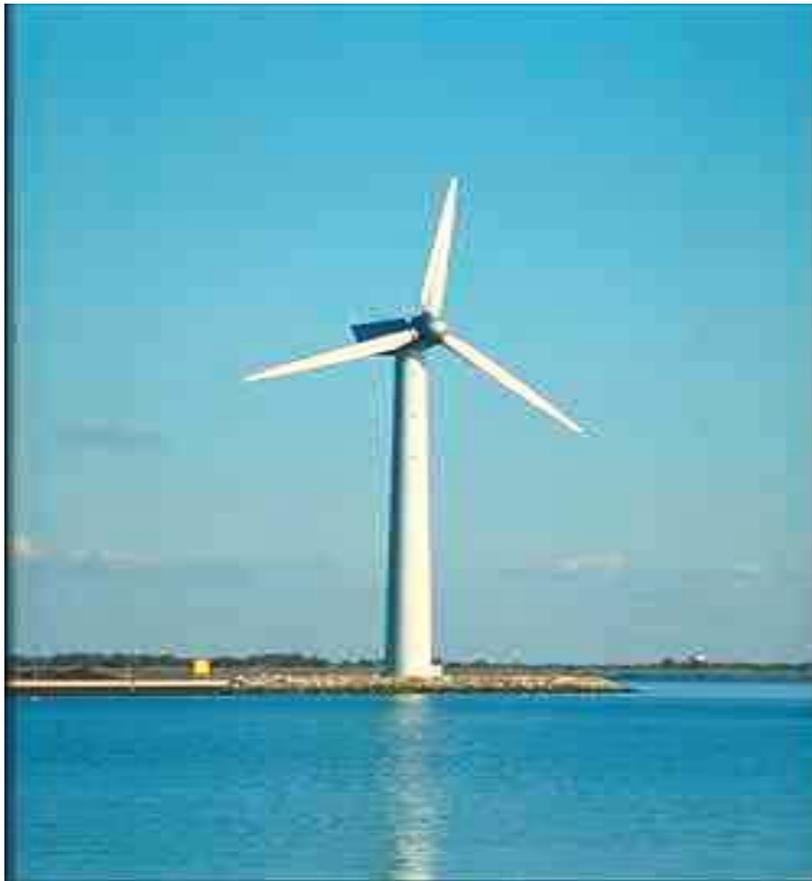
Las energías renovables

Las energías renovables, se caracterizan por la ausencia de efectos contaminantes y su carácter inagotable, además de tratarse de fuentes autóctonas con presencia en todo el mundo y que como generalidad se consumen y producen en el mismo país o área geográfica limitada.

Se pueden considerar aquellas capaces de generar tipos de energías capaces de ser transformadas para su uso, fundamentalmente en la producción de electricidad. Además se renuevan de forma continua, en contraposición con los combustibles convencionales, agotables en un plazo más o menos largo. Constituyen una fuente de abastecimiento inagotable, ya que en su origen proceden en su mayoría del Sol, bien directamente o a través de los fenómenos naturales que este produce y que dan origen a los diferentes tipos de aprovechamiento de energías renovables. Y todo ello sin comprometer las reservas energéticas y sin contaminar la atmósfera.

Hoy son consideradas como principales energías renovables las siguientes:

- Energía solar térmica, aprovecha de la radiación procedente del Sol para provocar un calentamiento. Da lugar a distintas tecnologías: energía solar pasiva (basada en el diseño arquitectónico), energía solar térmica de baja temperatura (cuya aplicación más extendida es la producción de agua caliente) y energía solar térmica de alta temperatura (con su principal campo de aplicación en la producción de energía eléctrica).
- Energía solar fotovoltaica, consiste en el aprovechamiento de la luz solar para transformarla en electricidad.
- Energía eólica, con el aprovechamiento de la energía del aire en movimiento.



- Biomasa, resultado del aprovechamiento de la energía del Sol captada por las plantas para realizar la fotosíntesis. Comprende residuos forestales, agrícolas, biodegradables, subproductos industriales, etc.
- Energía minihidráulica: aprovechamiento hidroeléctrico de menos de 5 Megavatios de potencia.
- Residuos sólidos urbanos: aprovechamiento energético de las basuras domésticas.
- Geotérmica: aprovechamiento del calor interno de la tierra, figura 1.

Centrales nucleares

España no se descolgó en la construcción. La edificación de las centrales y la adopción de las tecnologías más punteras hicieron concebir a los expertos un gran alivio en el consumo de combustibles fósiles.

Como siempre que hablamos de tecnología tenemos que hablar de implicaciones en la economía. La construcción de centrales nucleares en España ha abarcado un periodo de once años iniciado en el año 1977 con la Central “José Cabrera”.

En estos 11 años de construcción el desarrollo de estos proyectos ha supuesto una media de casi el 6% de la inversión nacional anual. La transferencia y el intercambio de tecnología han posibilitado que empresas españolas compitan en el campo internacional de manera modesta, pero significativa, en el mercado nuclear.

El sector nuclear español engloba importantes empresas de la ingeniería, de la formación y de la inspección y del sector de bienes de equipo.

La participación nacional alcanzada en la construcción de las centrales nucleares de segunda generación llegó al 70% y que alcanzase un 85% en los proyectos y ejecución de las de la tercera generación.

Prácticamente podemos decir que en la construcción y puesta en funcionamiento de la Central de Trillo se alcanzó una participación del 80% en equipos, 100% en construcción, 85% en ingeniería y el 100% en formación. Algunas centrales como la mencionada de Trillo tiene posibilidad todavía de instalación de nuevos reactores y se puede observar que las previsiones cuando se construyó eran de al menos dos islas nucleares.

En la figura 2 se observa la distribución de las centrales nucleares actuales y los centros de Juzbado para producción de combustibles y de "El Cabril" para almacenamiento de residuos radiactivos.



La energía nuclear es la gran maldita. En España ha sufrido un retraso y una paralización más por razones políticas que por económicas.

Recientes decisiones de gobiernos como el alemán han abundado en la necesidad de prescindir de este tipo de energía estableciendo fechas de cierre para sus diferentes centrales. Sin embargo, otros menos populistas como el francés permanece fiel a su vocación nuclear y mantiene sus líneas de investigación para la creación de nuevas centrales tecnológicamente más avanzadas.

La inversión mundial que se va a realizar en investigación de la energía de fusión para la obtención de energía controlada sólo es semejante a los proyectos espaciales. El ITER (*Internacional Termonuclear Experimental Reactor*) como se conoce a este laboratorio desarrollará una energía limpia e ilimitada. Energía que no deja de ser nuclear. De hecho el detonador de una bomba de fusión es una bomba de fisión y la fisión es la tecnología empleada en las centrales nucleares actuales.

Los problemas de seguridad de las centrales nucleares están prácticamente superados y los actuales diseños son totalmente seguros. Los llamados incidentes nucleares han descendido drásticamente en los países occidentales y los accidentes simplemente no han existido y en el hipotético caso de producirse estarían controlados en la isla nuclear, cúpula de cemento y hormigón, del que están dotadas todas las centrales occidentales, figura 3.



El otro gran problema es el de los residuos radiactivos procedentes del combustible nuclear de las centrales. Según fuentes científicas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CESIC) se podría llegar a conseguir la degradación o transformación de los isótopos radiactivos mas peligrosos para convertirlos en residuos de baja intensidad. Experimentos recientes han conseguido avances significativos en este campo.

Por otra parte nos tendríamos que preguntar si de verdad podemos permitirnos prescindir de esta energía, sobre todo después de la firma del Protocolo de Kioto.

El desarrollo sostenible que debe afrontar la humanidad parte de utilizar sabiamente todas las energías disponibles. La contribución de la energía nuclear pasa por evitar, sólo en Europa, la emisión de 700 millones de toneladas anuales de dióxido de carbono, cantidad equivalente a la producida por un parque automovilístico europeo de 200 millones de coches.

Impulso del sector energético. Plan de inversiones hasta 2012

En noviembre del año 2003 el Gobierno aprobó las líneas maestras del nuevo modelo energético con el principal objetivo de aumentar la liberalización. Todo, por supuesto, sin descuidar la mejora del medio ambiente, una menor dependencia de los mercados energéticos exteriores y establecer criterios de seguridad para evitar los tan temidos apagones.

El Plan de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética ha sido diseñado por el Ministerio de Economía y fue presentado el 28 de noviembre por el ministro Rato. La ingeniería financiera y sobre todo la previsión debe permitir una reducción de 12.853 millones de euros los próximos ocho años. Para hacernos una idea de las cifras que manejamos esta cantidad es aproximadamente la mitad de la energía consumida en un año o la factura de petróleo anual.

A partir del año 2012, fecha de finalización del plan, el ahorro energético que se pretende es de 2.862 millones de euros anuales. La contención de este gasto es una iniciativa que permitirá “asegurar el suministro energético a precios razonables y en condiciones de seguridad y reducir la dependencia exterior de nuestra economía”.

El secreto está en una utilización más eficiente de la energía, lo que implica que el plan está dirigido a diferentes sectores económicos, entre ellos la industria, el transporte, la edificación, la transformación de energía, los servicios públicos, la agricultura y la pesca. En resumen se pretende un ahorro medio del 7,2% por cada unidad de producto.

La puesta en marcha de este plan requiere 26.108 millones de euros en inversiones, la mayor parte desembolsado por la iniciativa privada. Según el desglose del plan, 24.098 millones se asignarán a las diferentes empresas, mientras que los 2.010 restantes serán ayudas públicas.

La clave está en que el sector privado recupere las inversiones previstas gracias al descenso de sus facturas energéticas, la mitad en el periodo 2004-2012 y el resto a partir del 2012.

La aplicación de la estrategia se refleja en el cumplimiento de las exigencias derivadas del Protocolo de Kioto. Aunque por supuesto van a ser necesarias otras medidas estrictamente medioambientales. De hecho se está elaborando el Plan de Asignación de Derechos de Emisión para cumplir el reparto de emisiones acordado por la Unión Europea.

Como opinión absolutamente personal el plan es ambicioso pero insuficiente. El Protocolo de Kioto es muy exigente e inevitablemente se van a dar incumplimientos. Si todo se desarrolla estrictamente las empresas se verán obligadas a comprar derechos de emisión de dióxido de carbono por valor entre 3.000 y 4.000 millones de euros anuales a partir del 2010. Estos incumplimientos serán masivos y me temo que serán negociables.

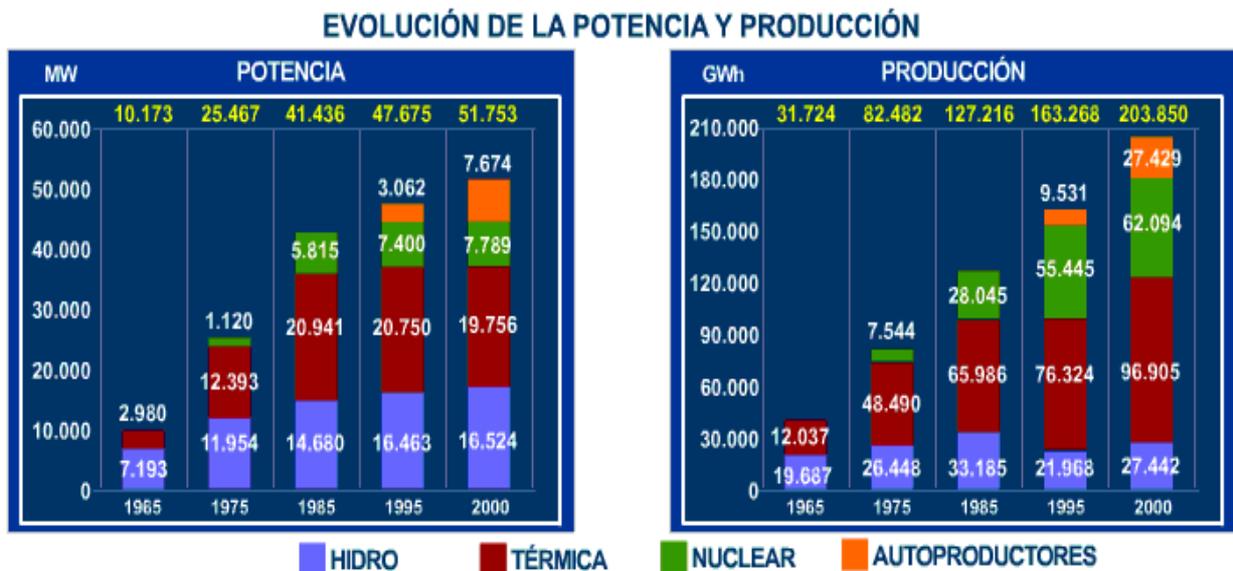
En el contexto del Protocolo de Kioto hay dos empresas españolas que pueden resumir los conflictos que se pueden manifestar. Endesa e Iberdrola mantienen un enfrentamiento sobre la adaptación a los objetivos de reducción de emisiones contaminantes que limita el Protocolo. Iberdrola manifiesta abiertamente que es necesario cumplir los compromisos que el gobierno español ha contraído con la Unión Europea.

Iberdrola considera que para ello sólo hay que cumplir el PEN y sustituir con centrales menos contaminantes el excesivo peso de las de carbón en producción. Su campaña ecológica es un claro enfrentamiento con las demás eléctricas y en especial con Endesa que ha decidido en junio del 2003 incrementar las inversiones en centrales de carbón.

Parque de generación de las principales empresas españolas

Sin contar con la producción de energía nuclear y energías renovables como la eólica sujetas a subvenciones, las principales empresas españolas se distribuyen así su producción:

- Endesa tiene un 44,5% de centrales de carbón, 2,6% de fuel-gas y un 14,8% de hidráulica.
- Unión Fenosa tiene un 53,3% de carbón, un 4,8 de fuel y un 18,3% de hidráulica.
- Iberdrola tiene un 49,5% de energía hidráulica, un 17% de fuel-gas y solamente un 7,2% de carbón.
- Hidrocantábrico tiene un 61,3% de carbón y un 16,6% de hidráulica, figura 4.



Fuente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Tratar de adecuar los intereses de las distintas empresas en un plan nacional, teniendo en cuenta las sensibilidades, no sólo empresariales, sino también regionales, es francamente complicado. La imposición del cumplimiento de los distintos planes que se generan vienen con la garantía de ser iguales para todos por el arbitraje de la Unión Europea. Aunque ello no libere al gobierno que los genere de un amplio desgaste impuesto por la necesidad de beneficios y rentabilidades de las empresas.

Las fuentes de obtención de datos corresponden a los balances económicos y cuentas de resultados de las empresas del sector.

Conclusiones

No se espera una disminución del consumo de energía; tanto los países menos avanzados, como los más industrializados necesitan aumentarlo para iniciar o continuar su desarrollo, algunos de forma tan espectacular como China que será la futura preocupación del sector. El dramático y continuo deterioro del medio ambiente y la degradación de los recursos naturales, unidos a las consecuencias del uso de la energía y su resultado medioambiental, hace precisas y urgentes, actuaciones en este campo que pasan por un incremento gradual en el consumo de otro tipo de energías.

Los recursos energéticos disponibles no son inagotables, mientras que este carácter de "no agotable" es consustancial a las energías renovables o a la energía nuclear por la cantidad de recursos en material de fisión y en un futuro de fisión. Dado este carácter de inagotable de los recursos naturales en que se apoyan (agua, sol, viento, etc.) y que éstos no plantean problemas a largo plazo, hace poner en ellos una gran esperanza para su aplicación futura en países desarrollados y, en menor medida en países en vías de desarrollo. Por otra parte, fuentes de energía renovable gozan de una presencia generalizada en todo el mundo, y difícilmente pueden ser objeto de intercambios internacionales, ni de control por un reducido grupo de países productores, produciéndose y consumiéndose con carácter general en el mismo país de producción. Ello evita que puedan ser empleadas como arma política o económica.

Para la implantación de las energías renovables, no sólo se debe atender a su mayor o menor rentabilidad, sino también a las ventajas sociales y políticas que pueden aportar. Las presiones de la opinión pública en Europa están poniendo en duda los grandes parques eólicos por dañar el paisaje o las centrales nucleares, pero no tendría bastantes centrales térmicas para hacer frente a las necesidades y, si existiesen suficientes, el recurrir sistemáticamente al carburante derivado del petróleo, implicaría estaciones de refinado en la cantidad y calidad correspondiente lo cual aumentaría los problemas ecológicos. La tentación sería entonces hacer una llamada al gas natural, pero habrá que tener en cuenta las mismas limitaciones de la oferta que con las del petróleo. En cuanto al carbón, no estará suficientemente disponible, en la mayoría de los países europeos, considerándolo en función de las preocupaciones socioeconómicas y los graves efectos de contaminación que todavía no irresolubles.

En el ámbito nacional, están en desarrollo distintos planes energéticos con el objetivo genérico de conseguir un sistema energético racional, diversificado, controlado y medioambientalmente respetuoso. Para ello es necesario disponer de un inventario de la oferta y la demanda, así como de los recursos humanos, técnicos y financieros, una mejora del aprovechamiento de los recursos energéticos propios y una mejora y ampliación de los sistemas de consumo.

En estos planes se contempla un gasto del 25% de los fondos totales previstos para distintas actuaciones, destinados a la promoción de energías renovables. Dentro de estas inversiones figuran en orden de importancia las inversiones en: eólica, solar y biomasa.

No debemos perder de vista las recomendaciones de la Conferencia sobre Desarrollo y Medio Ambiente celebradas bajo el auspicio de Naciones Unidas, y que entre otros apuntaban como objetivos el establecimiento de las emisiones de dióxido de carbono para el año 2010, a niveles similares a los del 2000. Las energías renovables tienen cero o mínima emisión de dióxido de carbono y otras emisiones contaminantes, y que su uso reduce la importación de combustibles convencionales. Las fuentes de energía renovables están ya disponibles y geográficamente dispersas, pudiendo jugar un papel vital en la consecución de los objetivos establecidos en el Tratado de la Unión Europea y el Protocolo de Kioto.

En el año 2010, las fuentes de energía renovable pueden, y con esfuerzos de colaboración de todas las partes, deberían sustituir el equivalente del 15% de la demanda de energía primaria en la Unión Europea. La construcción de una Europa para el siglo XXI, requiere el uso de todo el potencial y fuentes existentes, incluyendo aquellas de energía renovable es decir, energía limpia, segura, sostenible y competitiva.

Dentro del contexto de los principales cambios en Europa (crecimiento económico, empleo, protección del medio ambiente), parece necesario un coherente conjunto de acciones para promover las fuentes de energía renovables. Este conjunto de medidas pasarían a engrosar un plan denominado "Plan de Acción para las Fuentes de Energía Renovables en Europa", iniciado en el 1995 y cuyas líneas maestras pasan en primer lugar por una acción política que continúe estableciendo las estrategias de energía regionales, nacionales y europeas para asegurar futuras iniciativas como apoyo a los objetivos del "Plan de Acción para las Fuentes de Energía Renovables en Europa". Las acciones Legislativas y Administrativas: deben establecer una apropiada regulación a todos los niveles, para superar no dar lugar a la discriminación de las energías

renovables, para ello se debe acometer una justa “competición” entre los precios de las energías para los consumidores finales, a través del reparto equitativo de los recursos financieros y de medidas encaminadas a obtener una igualdad en el régimen de impuestos.

Se debe apoyar el desarrollo tecnológico de las fuentes de energías renovables a través de investigación, desarrollo, demostración, dispersión y penetración en el mercado, para garantizar un fuerte futuro de explotación de estas fuentes y adecuar los esfuerzos para mejorar el potencial, costes, beneficios y oportunidades de las fuentes de energía renovable en Europa.

Parece necesario redefinir los planes energéticos y definir la posición sobre la energía nuclear. Los científicos la consideran una fuente de energía limpia. El tratamiento de los residuos radioactivos puede paliar en gran medida su intensidad y duración de actividad hasta considerarlos tolerables. Por otra parte nos tendríamos que preguntar si de verdad podemos permitirnos prescindir de esta energía, sobre todo después de la firma del Protocolo de Kioto.

El desarrollo sostenible que debe afrontar la humanidad parte de utilizar sabiamente todas las energías disponibles. La contribución de la energía nuclear pasa por evitar, sólo en Europa, la emisión de 700 millones de toneladas anuales de dióxido de carbono, cantidad equivalente a la producida por un parque automovilístico europeo de 200 millones de coches.

La energía nuclear y la energía procedente de fuentes renovables son “imprescindibles” para el desarrollo sostenible del sector energético en un país occidental.

RELACIONES TRANSATLÁNTICAS.

UNA NUEVA OTAN O UNA NUEVA UNIÓN EUROPEA

Juan Antonio de la Torre Valentín

Comandante del Ejército del Aire.

Sócrates. Lo que necesitan las ciudades, Alcibíades, no son murallas, trirremes, o arsenales, si quieren disfrutar de la felicidad, ni siquiera mucha población ni grandeza a falta de la virtud.

Platón. Alcibíades o de la Naturaleza del Hombre (134, b).

Introducción

Europa y Estados Unidos son aliados naturales ⁽¹⁴⁾ que comparten los mismos valores democráticos ⁽¹⁵⁾, a pesar de los conflictos y crisis tanto políticas como comerciales que se han sucedido antes y después del final de la guerra fría. El tejido de las relaciones transatlánticas es tan denso que los intereses globales a ambos lados del Atlántico son en gran medida coincidentes. Así, los ataques terroristas del 11 de septiembre (11-S) provocaron en Europa una ola de solidaridad con el aliado que durante 40 años había garantizado la seguridad de Europa Occidental y que para muchos países de Europa Central y Oriental seguía constituyendo la garantía contra una eventual amenaza de la Federación Rusa.

¹⁴ Zbigniew BRZEZINSKI. El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Paidós, Barcelona, p. 65.

¹⁵ Programa electoral del PSOE, elecciones 2004, p. 20.

Pasados más de dos años de los ataques terroristas del 11-S en suelo americano, que causaron tanto la muerte de ciudadanos estadounidenses como europeos y pérdidas económicas a empresas europeas y americanas, las relaciones transatlánticas parecen pasar por uno de sus momentos más difíciles. La publicación de la Estrategia Nacional de Seguridad ⁽¹⁶⁾ de Estados Unidos sirvió como punto de partida de un amplio debate que alcanzó su punto culminante en los meses anteriores a la guerra en Irak ⁽¹⁷⁾ y provocó fuertes divisiones internas en la Unión Europea ⁽¹⁸⁾. Algunos opinaban que las relaciones transatlánticas están “mejor de lo que se lee en la prensa” ⁽¹⁹⁾, pero para otros ha llegado el momento de definir una nueva relación en la que la Unión Europea sea capaz de “hablar con voz propia y distinta”²⁰, y muchos se preguntan incluso qué sentido tiene una relación donde “el espacio de la discrepancia ha desaparecido y, por eso mismo, el de la cooperación leal, sustituida por nuevos rencores o por una sumisión inútil, para Estados Unidos y para los demás” ⁽²¹⁾, finalmente algunos llegan a la amarga conclusión de que “un imperio no tiene aliados, sólo vasallos” ⁽²²⁾.

¹⁶ “The National Security Strategy of the United States of America”.
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>.

¹⁷ Las declaraciones de Secretario de Defensa RUMSFELD el 22 de enero de 2003 http://www.defenselink.mil/news/Jan2003/t01232003_t0122sdfpc.htm en las que consideraba que el centro de gravedad de la OTAN se está desplazando hacia el este y Alemania y Francia son la vieja Europa, incluso como el problema “Germany has been a problem, and France has been a problem” provocaron una airada reacción en Francia y Alemania (“Outrage at 'old Europe' remarks” BBC News de enero de 2003 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm>.)

¹⁸ La carta firmada por los líderes de **Gran Bretaña, España, Italia, Portugal, Hungría, Dinamarca, Polonia y República Checa** el 30 de enero de 2003 advirtiendo que la credibilidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estaba en juego en esta crisis y pidiendo que Europa y EE.UU. se mantuvieran unidos sólo sirvió para aumentar las divisiones internas dentro de la Unión Europea.

¹⁹ Richard HAAS. “Las relaciones transatlánticas en el nuevo entorno de seguridad”. Política Exterior, Vol. XVI Septiembre/Octubre 2002 Núm. 89.

²⁰ Carlos Antonio ZALDIVAR. “Ahora o nunca”. EL PAIS Lunes, 19 de agosto de 2002.

²¹ Felipe GONZALEZ. “La extraña crisis”. EL PAIS Martes, 16 de julio de 2002.

²² Ignacio RAMONET. “Vassalité”. Le Monde Diplomatique. <http://www.monde-diplomatique.fr/2002/10/RAMONET> .

Estados Unidos tardaron un año en definir el papel que quieren dar a las relaciones transatlánticas y en especial al principal instrumento de ellas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Después del gracias pero no, a la invocación del artículo V por la Alianza Atlántica, que se manifestó en la reducida aportación a la lucha contra el terrorismo, limitada al apoyo a la defensa aérea de Norteamérica por los Sistemas Aereotransportados de Control y Detección Avanzada (AWACS) de la OTAN y la colaboración en la vigilancia del Mediterráneo Oriental y golfo Pérsico, incluso los elementos más conservadores del partido republicano comprendieron la necesidad de la OTAN y han definido una nueva política hacia Europa y la OTAN ⁽²³⁾.

La Estrategia de Nacional de Seguridad de Estados Unidos consagra la doctrina de la legítima defensa preventiva que el presidente Bush presentó en su discurso en West Point el 1 junio de 2002 ⁽²⁴⁾. La doctrina de legítima defensa preventiva, a pesar de las salvedades puestas a su utilización indiscriminada ⁽²⁵⁾, aumentó las diferencias entre Europa y Estados Unidos y las comparaciones con Hitler y la “guerra preventiva” llevada a cabo por el III Reich ⁽²⁶⁾ no contribuyeron precisamente a aliviar las tensiones.

La declaración hispano-británica ⁽²⁷⁾ sobre el futuro de la OTAN permitió obtener en la Cumbre de Praga un compromiso común para la transformación de la Alianza ⁽²⁸⁾, pero las consecuencias de la campaña electoral en Alemania, la acción preventiva contra Irak,

²³ John C. HULSMAN. “Strengthening Alliances, Improving Security and Trade”. Issues 2002/Europe and NATO Jonh C. HULSAM. “The Conservative case for NATO reform”. The Heritage Foundation. No. 744, 9 de Abril de 2002. <http://www.heritage.org/issues>

²⁴ Discurso del Presidente BUSH en la ceremonia de graduación de West Point 01 Junio 2002. “Yet the war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge”
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> .

²⁵“The National Security Strategy of the United States of America”, Capítulo V “Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction”
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. El Secretario de Estado Colin POWELL” en el artículo “A Strategy of Partnerships” incide en la distorsión que ha sufrido el concepto de prevención de la NSS y como exageradamente se ha situado, por algunos observadores, como el elemento central de la estrategia americana. Foreign Affairs, Janury/February 2004, p. 24.

²⁶ “Renuncia de la ministra de Justicia de Alemania”. BBC Mundo.com 23 Septiembre 2002. La controversia comenzó cuando la ministra Herta DAEUBLER-GMELIN afirmó que la insistencia de Bush de promover un cambio de régimen en Irak tenía el fin de distraer la atención de los problemas internos de su país; la misma táctica, según dijo, que utilizó Hitler”.

²⁷ Jose Maria AZNAR, Anthony BLAIR. Carta dirigida al Secretario General de la OTAN “El futuro de la OTAN: Una visión Hispano-Británica”, 31 de Mayo de 2002.

²⁸ “Prague Summit Declaration” <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> .

el debate que la precedió, y finalmente la difícil posguerra han provocado la crisis más grave de las relaciones transatlánticas. Iniciativas como la declaración conjunta Blair-Bush ⁽²⁹⁾ sobre el multilateralismo, apoyando el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de una forma coordinada, transparente y compatible con la OTAN, no han conseguido eliminar la mutua desconfianza ⁽³⁰⁾.

Este trabajo de investigación pretende realizar un análisis de los motivos por los que se ha llegado a la actual situación de “crisis”, cómo se ha desarrollado la identidad europea de seguridad y defensa, cuáles son las propuestas americanas y cuáles podrían ser las propuestas comunes europeas, de una Europa que pretenda mantener el camino de la integración y no ser un actor irrelevante en la escena internacional en el siglo XXI, pero que debe reconocer a Estados Unidos como un aliado global y no basar sus relaciones con la llamada hiperpotencia ⁽³¹⁾ ni en el antiamericanismo ni el vasallaje de los protectorados.

Finalmente el autor expone una posible línea de acción para España, en el proceso de desarrollo de la política de seguridad común, que permita respetar simultáneamente nuestros intereses a ambas orillas del atlántico.

Las relaciones transatlánticas antes del 11-S

Las relaciones transatlánticas han formado parte de la historia de lo que llamamos Occidente desde el mismo momento de la formación de Estados Unidos como una entidad política independiente. En el siglo XX y especialmente desde la Segunda Guerra Mundial estas relaciones, tanto en los aspectos económicos como militares y políticos se han convertido en elemento central de la política exterior de Estados Unidos y de los miembros de la Unión Europea. El proceso de integración europea ha requerido de un compromiso estadounidense ⁽³²⁾ y todas las Administraciones americanas lo han apoyado en mayor o menor medida como un medio para asegurar la estabilidad en Europa, que proporciona a Estados Unidos un aliado valioso con el que compartir las cargas del

²⁹ 20 de noviembre de 2003, durante la visita del Presidente Bush al Reino Unido.

³⁰ El discurso del SG Lord ROBERTSON al Parlamento Europeo el 25 Nov 2003 se refiere a la ansiedad en las relaciones OTAN-UE. <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031125a.htm> .

³¹ Término acuñado por el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia Hubert VEDRINE.

³² Zbigniew BRZEZINSKI. “El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos “. Paidós, Barcelona, p. 68.

liderazgo mundial y que simultáneamente ni amenaza sus intereses globales, pues estos en gran medida son coincidentes, ni constituye un rival en capacidades militares.

Estados Unidos entienden la integración europea en materia de defensa a través de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) ⁽³³⁾ como un medio para aliviar las cargas de la defensa europea dentro de la OTAN, debido a que han considerado, cada vez en mayor medida, que estas recaen excesivamente sobre el pilar americano de la Alianza. El desarrollo de una PESD común era bienvenido siempre que contribuyese a este objetivo, sin menoscabar el papel fundamental de la OTAN ⁽³⁴⁾.

Por otra parte, como ha demostrado la guerra de Irak, Estados Unidos pueden ahora conducir una guerra, incluso sin aliados, con la confianza de obtener una rápida victoria, con pocas bajas y escasa repercusión interna. En consecuencia, sus ambiciones y su deseo de utilizar la fuerza como medio de resolver los conflictos han aumentado ⁽³⁵⁾.

La OTAN y las relaciones transatlánticas antes de Praga

El ritmo lento de los cambios en las relaciones transatlánticas y en la OTAN respecto a la guerra fría se extendió durante todos los años de las Administraciones demócratas del presidente Clinton. La definición de las funciones básicas de la OTAN se amplía en el Concepto Estratégico de 1999 con la inclusión de la contribución, caso por caso y por consenso, a la prevención de conflictos y la gestión de crisis incluyendo las operaciones de respuesta y la promoción de la asociación, la cooperación y el diálogo con otros países del área ⁽³⁶⁾. La intervención en Kosovo supuso la aparición del concepto de injerencia

³³“La Identidad Europea de Seguridad y Defensa es un concepto que carece de una definición jurídico o política concreta. En líneas generales, la IESD se refiere al protagonismo europeo en la seguridad y defensa de Europa...” (ARTEGA, *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión*. Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva. Madrid, 1999, p. 17). El autor ha preferido mantener la terminología de Arteaga y utilizar el término IESD para englobar el proceso de integración en seguridad defensa independientemente de la organización en que se produzca. Según GÓMEZ de OLEA (Monografías CESEDEN, Octubre 1999, p.17) “La IESD tiene tres dimensiones o componentes institucionales: la UE, la UEO y la OTAN”.

³⁴ La Resolución ROTH (Senador Republicano, Delaware) de 28 octubre 1999 describe como objetivo de la IESD la mejora de las capacidades militares de los Aliados europeos cuyas carencias habían quedado patentes en la campaña contra Serbia, el cumplimiento de los objetivos de la PESD no debe suponer una innecesaria duplicación de recursos y capacidades, sino que debe mejorar la contribución de los Aliados europeos a la OTAN. <http://www.useu.be/ISSUES/roth1028.html> .

³⁵ Andrew MORAVCSIK. “Striking a New Transatlantic Bargain”. *Foreign Affairs*. Julio/Agosto 2003 p. 74-75.

³⁶ Angel GARCIA-VAQUERO y Pardal. “Funciones Básicas de la OTAN: su evolución” . *Papeles del Instituto General Gutiérrez Mellado* n° 01/2000, p. 30-31.

humanitaria y rompió con dos reglas de las relaciones internacionales: la no intervención en asuntos internos de un estado soberano y la necesidad de un mandato del Consejo de Seguridad para el empleo de la fuerza ⁽³⁷⁾. Esto se refleja en el nuevo concepto con una redacción ambigua que parece legitimar la intervención sin necesidad de acuerdo del Consejo de Seguridad de la ONU, sólo sería necesario el consenso de los miembros de la Alianza.

Otros dos aspectos fundamentales cambiaron poco ⁽³⁸⁾. Primero, la ampliación de la OTAN hacia el Este se inicio tímidamente, fundamentalmente por el temor americano a que las capacidades militares se diluyan, pero también por el deseo de mantener buenas relaciones con la Federación Rusa y no colocar al presidente Yeltsin en una situación comprometida en el plano interno. Segundo, la renovación de la estructura militar iniciada en 1997 resulta fallida, el Concepto de CJTF, las Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas, no se desarrolla adecuadamente y se mantiene una estructura territorial de mandos carente de justificación operativa.

LA ESTRUCTURA MILITAR DE 1997

La estructura militar de la OTAN anterior a la Cumbre de Praga fue aprobada en diciembre de 1997. Era fruto de un trabajo que se inició en 1994 con el lanzamiento del *NATO Long Term Study*, la reorganización de la estructura militar vigente durante la guerra fría era absolutamente necesaria para modificar una pesada estructura con 65 cuarteles generales y cuatro niveles que se encontraba vacía de contenido con la retirada de fuerzas americanas y la disminución de fuerzas en los ejércitos nacionales europeos. La estructura aprobada en el 1997 constaba de 20 cuarteles generales y tres niveles y sus objetivos eran: orientarse tanto al cumplimiento de las misiones tradicionales de la Alianza como a las denominadas “no artículo V”, adoptar el concepto CJTF, facilitar la

³⁷ Miguel HERRERO de MIÑON. “Kosovo y la nueva estrategia atlántica”. Política Exterior. 71. Septiembre/octubre 1999.

³⁸ Según autores como Luis CEBRIÁN Carbonell (“De la Defensa a la Seguridad Colectiva”. Papeles del Instituto General Gutiérrez Mellado n° 01/2000, pag. 13) el tan anunciado y prometedor Nuevo Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de Washington de 1999 “apenas innova, y que será, sin duda, superada por las circunstancias puesto que, a diferencia del Concepto de 1991, resuelve la situación estratégica anterior a su publicación, y se queda corto frente a situaciones futuras”, el tiempo parece haberle dado la razón.

construcción de la IESD en el seno de la Alianza y la ampliación de la Alianza a las Repúblicas Checa, Hungría y Polonia.

La renovación de la estructura militar iniciada en 1997 fracasó en sus objetivos, incluso sin los acontecimientos del 11-S. Es cierto que era la única solución de compromiso posible en aquellos momentos (1994-1997), pero resultaba evidente que sobraban cuarteles generales. La permanencia de los dos mandos estratégicos era necesaria por razones tanto políticas (uno marcadamente americano, otro con una participación europea en principio más relevante) como militares (uno es decididamente un mando aéreo-naval, el otro es más equilibrado en sus tres componentes aunque a veces pueda parecer más marcadamente aéreo-terrestre). Sin embargo, a partir de aquí sobraban cuarteles generales y se realizó una estructura básicamente territorial que satisfacía los intereses nacionales pero con escasas justificaciones operativas. La existencia de otros cuarteles generales de carácter multinacional en lo que se denomina la estructura de fuerzas, que principalmente se encargan de las Fuerzas de Reacción (*Reaction Forces Air Staff*), RF(A)S, ACE (*Rapid Reaction Corps*) (ARRC), Multinational Division Central MND(C), etc. y los cuarteles generales de las fuerzas en los Balcanes elevaba considerablemente el número.

El resultado final era que los mandos de segundo y tercer nivel estaban vaciados de competencias reales y competían entre ellos para la realización de ejercicios cuyo número era cada vez más limitado por el costo y la disponibilidad de fuerzas. De esta manera, en virtud del nuevo concepto *supported-supporting* (apoyado– de apoyo) de relación entre mandos se convertían, en algunos casos, en meros suministradores de personal (módulos CJTF).

La Administración Bush, una nueva etapa

En las relaciones transatlánticas

El partido republicano y la Administración Bush que se instala en Washington en 2001 tienen otras ideas sobre la OTAN y profundizaron en la reflexión sobre la experiencia de Kosovo. Para los republicanos el problema se resume en la repartición de cargas y poderes dentro de la Alianza. Existe un resentimiento americano por lo que se considera un desequilibrado reparto de las cargas militares en la defensa de Europa y un resentimiento europeo por lo que estos consideran un papel excesivo de Estados Unidos en la toma de decisiones. Desde un punto de vista exclusivamente militar, la experiencia

de Kosovo ha mostrado a todos que las fuerzas americanas y europeas están al borde de no poder conducir más operaciones conjuntamente que aquellas de muy baja intensidad o de mantenimiento de paz. Las diferencias en los gastos de defensa durante 10 años, coincidentes con los importantes avances tecnológicos que en Estados Unidos han dado lugar a lo que se ha llamado la “revolución en los asuntos militares” (³⁹), han provocado esta situación, que es especialmente significativa en lo que se refiere a las capacidades de las Fuerzas Aéreas, escogidas como los grandes artífices de esta revolución a través de la utilización masiva del armamento de precisión combinado con los sistemas de información, comunicaciones e inteligencia.

Para los republicanos si esta diferencia en las capacidades no es solucionada rápidamente la OTAN dejará de ser útil como organización militar y se convertirá en un simple instrumento político del llamado vínculo trasatlántico. La Iniciativa de Capacidades de Defensa adoptada en 1999 se consideró fracasada. El desarrollo de la IESD dentro de la OTAN y el aumento de los presupuestos de Defensa europeos son las condiciones necesarias para creer que los europeos se toman en serio la OTAN, si esto es así los analistas conservadores (⁴⁰) consideran que Estados Unidos deberían ceder a los miembros europeos una mayor parcela de responsabilidad en la estructura militar. Pero la advertencia es clara: si los europeos no realizan los esfuerzos adecuados Estados Unidos se consideran libres de intervenir sin el consenso al que le obliga el proceso de decisión de la OTAN. Además, se subraya que la utilización del Concepto de CJTF permite usar los medios de la OTAN para la creación de coaliciones *ad hoc* para su utilización en operaciones fuera de área que no necesariamente tendrían que ser bajo el amparo del artículo V. Las CJTF aún manteniéndose dependientes de un Cuartel General OTAN estarían sólo formadas de aquellos miembros de la Alianza que Washington considere en condiciones para participar en una fuerza multinacional junto con sus fuerzas.

La Cumbre de Praga no es sólo en este sentido la cumbre de la renovación de la Alianza, es la última oportunidad (o lo era hasta que las cosas han dejado de ir todo lo bien que se esperaba en Afganistán e Irak) para que la OTAN siga considerándose un instrumento útil en Washington. El fracaso de la NRF (*NATO Response Force*) y del Compromiso de

³⁹ Joint Vision 2020. Washington. Department of Defense, 2000. Quadrennial Defense Review Report. Washington. Department of Defense, 2001.

⁴⁰ John C. HULSMAN. “A grand bargain with Europe: Preserving NATO for the 21st Century”. The Heritage Foundation Backgrounder. <http://www.heritage.org> .

Capacidades de Praga (PCC) cuestionaría el futuro de la OTAN como instrumento militar válido. La Administración Bush accedió al poder con una visión de la Alianza que nos permite explicar lo sucedido en las relaciones transatlánticas después del 11-S.

Las relaciones transatlánticas después del 11-S

La OTAN se apresuró a declarar su solidaridad con Washington después del 11-S invocando el artículo V que considera el ataque contra un miembro como un ataque contra todos. Inmediatamente, después de los agradecimientos, quedó claro que la Administración Bush no iba a hacer un uso más que limitado de esta invocación, que sólo esperaba una colaboración bilateral de sus aliados y no pensaba dejar en manos de una organización que consideraba sólo capaz de dirigir misiones de paz el proceso de planeamiento de ninguna respuesta ni militar ni política.

El éxito de la campaña militar en Afganistán confirmó a la Administración Bush y concretamente al secretario de Defensa, Rumsfeld, y la asesora para la Seguridad Nacional, Rice, que la actitud tomada respecto a la utilización de las capacidades militares de la OTAN era la correcta. Estados Unidos no debían convertir la guerra contra el terrorismo en una guerra por comité supeditada a las reglas del consenso de la OTAN (⁴¹). El secretario de Estado, Powell, considerado como prácticamente el único destacado miembro de la Administración contrario a las acciones unilaterales y partidario de la construcción de coaliciones siempre que los intereses americanos queden asegurados, centró sus esfuerzos diplomáticos en el apoyo de los Estados musulmanes. La OTAN, y por tanto casi en la misma medida la Unión Europea eran tan irrelevantes en los aspectos políticos como en los militares de la conducción de la campaña contra Al Qaeda y los talibanes en Afganistán.

Es difícil saber si incluso esta falta de utilización de la Alianza fuera de área no fue recibida con alivio por algunos de sus miembros. Sin embargo, creo que se perdió una ventana de oportunidad para dotar a la Alianza de un papel relevante en el futuro. Estados Unidos podrían haber buscado una misión para una reducida presencia militar de la Alianza, que no alarmara ni a la Federación Rusa ni a los países musulmanes moderados. En vez de esto, se decidió dirigir una campaña militar en solitario para la que se aceptaron las ofertas de medios que rápidamente muchas naciones europeas se precipitaron en

⁴¹ La conclusiones del senador WARREN presidente del Comité de Fuerzas Armadas del Senado "Did we pay too high a price to achieve consensus among the 19 NATO allies?" como lecciones aprendidas del conflicto de Kosovo son altamente significativas dado la responsabilidades de este Comité del Senado

ofrecer a título individual. Sólo cuando la victoria militar estuvo asegurada y dada la reticencia de los mandos militares americanos a empeñar sus fuerzas en el llamado *nation-building* se hizo necesario la creación, con el apoyo de Naciones Unidas, de una fuerza capaz de apoyar el establecimiento de las nuevas autoridades en Kabul (⁴²).

Con la presencia de la ISAF en Kabul extendiéndose indefinidamente en el tiempo, Estados Unidos recordaron la existencia de la Alianza Atlántica y tomaron la iniciativa para revitalizarla, que se plasmó en la Cumbre de Praga. La OTAN a partir de Praga ha ido aumentando su papel en Afganistán, desde el apoyo a las naciones miembros de ISAF, hasta hacerse cargo de la misión y más recientemente extender sus responsabilidades fuera del área de Kabul.

El análisis de la Estrategia Nacional de Seguridad, de las propuestas del Partido Republicano en la campaña electoral para las elecciones de noviembre de 2002, de las declaraciones del secretario de Defensa, Rumsfeld, del Grupo de Observación de la OTAN del Senado (⁴³) y de la actuación política y militar de Estados Unidos después del 11-S nos permiten definir cómo se ven las relaciones transatlánticas desde el punto de vista americano:

1. La Unión Europea y la OTAN forman parte de un sistema global de alianzas en la lucha contra el terrorismo global. Esto en realidad no constituye una novedad. Durante la guerra fría Estados Unidos también construyeron un sistema de alianzas global para contrarrestar la amenaza también global del expansionismo soviético. La novedad es la pérdida de relevancia. La OTAN es reconocida como el centro de las relaciones transatlánticas y el sostén de la seguridad europea. La Unión Europea es un socio importante en el comercio mundial. Pero la relevancia de estas relaciones y sus implicaciones sobre la seguridad militar y económica de Estados Unidos no son evidentemente las mismas que eran al finalizar la guerra fría. Desde la perspectiva de Estados Unidos no se considera que Europa sea tan primordial para gestionar los retos de la nueva era en las relaciones internacionales. China, Rusia, Japón y Corea del

⁴² Resolución del Consejo de Seguridad 1386 (2001) autorizando la creación de la ISAF, International Security Assistance Force, <http://www.un.org/documents/scres.html> .

⁴³ El Senate NATO Observer Group fué reestablecido el 17 de junio de 2002. Las actividades del grupo en su fase anterior estuvieron centradas en asesorar al Senado en el proceso de ampliación de la Alianza y ratificación de la ampliación en el Senado. Con anterioridad a la Cumbre de Praga el Grupo

Sur, Australia y los países del sureste asiático, la Unión India todos ocupan un lugar importante en la estrategia global americana.

2. Estados Unidos reconocen su propia fortaleza y basan su seguridad nacional en la extensión de sus valores. Estados Unidos se considera con capacidad de promover en el mundo un nuevo equilibrio de poder basado en la libertad política y económica, las relaciones pacíficas entre los Estados y el respeto de la dignidad humana, con el objetivo de conseguir un mundo no sólo más seguro sino mejor. En palabras de Henry Kissinger “Estados Unidos nunca se ha considerado a sí mismo una nación como las otras. Sus valores nacionales se han expresado como una causa universal que identifica la expansión de la democracia con la clave para la paz” ⁽⁴⁴⁾. Tal vez algún historiador pueda ver algunos paralelismos con la “monarquía universal” aquel proyecto de la nación que hace 500 años contaba igualmente con un poder sin precedentes y quiso imponer unos valores que consideraba universales con el objetivo de crear también un mundo mejor y más seguro.
3. La Alianza Atlántica debe ser reformada. La mención expresa de la necesidad de esta reforma ⁽⁴⁵⁾ en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional es altamente significativa, prácticamente se trata de una advertencia a los otros miembros. Si la OTAN no se reforma en los términos propuestos por Estados Unidos dejará de tener importancia para la seguridad de sus miembros. Aún reconociendo que la principal función de la Alianza sigue siendo la seguridad colectiva se exige una reforma que la adapte a las nuevas circunstancias. La Alianza debe desarrollar nuevas estructuras y capacidades. Debe actuar en cualquier lugar que sus intereses sean amenazados, creando coaliciones bajo mandato de la OTAN o contribuyendo a coaliciones creadas para una misión determinada. Incluso se ha llegado a proponer en el Senado la desaparición de la unanimidad, sustituyéndola por una especie de “supermayoría” para la toma de decisiones ⁽⁴⁶⁾.

asumió la misma tarea dentro de las funciones constitucionales del Senado respecto a los Tratados Internacionales. <http://www.expandnato.org/snog.html>

⁴⁴Henry A. KISSINGER, “El mundo posterior al 11-S requiere la consulta internacional, no la acción unilateral”, ABC, 11 de Septiembre de 2002.

⁴⁵ National Security Strategy. VIII. Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power.

⁴⁶ Testimonio de William KRYSTOL ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 8 de Abril de 2003. <http://www.newamericancentury.org/>.

4. Las disputas económicas tienen el potencial de erosionar las relaciones transatlánticas. Las disputas económicas no son nuevas entre la Unión Europea y Estados Unidos, pero la Administración Bush que heredó algunas de ellas no ha contribuido a la solución de estos conflictos, antes bien, factores electorales internos han contribuido a aumentar las tensiones.
5. Estados Unidos no consideran de su interés el nacimiento de estructuras europeas más centralizadas. Estados Unidos continúan reticentes a tratar a la Unión Europea como un actor político único, prefieren siempre que pueden entablar relaciones y acuerdos bilaterales. Así, Estados Unidos aprovechan cualquier oportunidad para explotar la falta de unidad europea incluso hasta el extremo de provocar crisis internas en la Unión Europea, como ha sucedido en el caso del Tribunal Penal Internacional. El euro ha creado en los elementos conservadores del partido republicano el temor al desarrollo de estructuras más centralizadas que puedan suponer que en un futuro la Unión Europea rivalice con Estados Unidos en el liderazgo político y económico. Convertir la Unión Europea en una zona de libre cambio con un mínimo de integración política es el objetivo de fondo de la política de la Administración Bush.

La visión americana de reforma de la Alianza Atlántica

Parte de los principios en que se basa la visión americana, como la extensión de las actuaciones fuera de área y la participación-liderazgo de coaliciones de intereses, ya han sido enunciados. Los otros elementos que modelan la propuesta americana son el reparto desigual de las cargas militares que ocasiona la defensa de Europa y la necesidad de disminuir el número de tropas comprometidas en los Balcanes.

La propuesta americana se articula alrededor de la creación de la Fuerza de Reacción Rápida NFR (*NATO Response Force*). El secretario de Defensa Rumsfeld presentó a los aliados esta propuesta en la reunión de ministros de Defensa realizada en Varsovia⁽⁴⁷⁾ el 24 de septiembre de 2002. En contraste con la tradicionalmente defensiva actitud para actuar dentro de Europa, la nueva fuerza esta diseñada para actuar fuera de las fronteras europeas, en conflictos de alta intensidad. En teoría no hay competencia con la Fuerza de Acción Rápida europea, pues está debería estar enfocada hacia las operaciones de mantenimiento de paz.

⁴⁷ New York Times, 25 de Septiembre de 2002, "Rumsfeld urges NATO to set up strike force".

La nueva estructura militar de la OTAN se debe adaptar a la intervención en el exterior. El Concepto CJTF debe ser aplicado en toda su extensión, la anterior estructura territorial con tres niveles en la estructura de mando desaparece convirtiéndose los mandos de segundo nivel en cuarteles generales con capacidad de generar un Cuartel General CJTF bajo un único mando de operaciones *Allied Command Operations*, la estructura de fuerzas se amplía sin embargo, para poder proporcionar la reserva de fuerzas de alta disponibilidad necesarias para mantener las NRF con sus correspondientes rotaciones. El mando estratégico del atlántico es convertido en un mando funcional encargado de la transformación de la Alianza *Allied Command Transformation*, desde una visión de economía de recursos este mando carece de justificación, pero dado que se trata de un mando *dual hatted*, que en su vertiente americana es el encargado de la elaboración y experimentación de la doctrina conjunta, el argumento utilizado es que sirve de lazo de unión entre la doctrina americana y la de la OTAN.

La OTAN debe favorecer una especialización que permita, mediante aportaciones nacionales o multinacionales la creación de unidades de calidad, verdaderamente interoperables con las americanas. La Iniciativa de Capacidades de Defensa de 1999, que pretendía un mayor equilibrio en el reparto de las cargas militares, se considera fracasada y surge para complementarla el PCC. Es necesario dar un nuevo impulso a la IESD que permita una mayor integración entre los Ejércitos europeos. Se trata de asegurar que las contribuciones de las naciones de la OTAN tienen la apropiada capacidad de combate, desarrollando nuevos procesos de planeamiento que permitan la creación de efectivas fuerzas multinacionales.

La ampliación de la Alianza (⁴⁸) debe llegar a aquellas naciones democráticas que lo deseen y estén dispuestas a compartir las cargas. A pesar de las dudas finalmente se

⁴⁸ El 2 de Marzo de 2004 el SG Jaap de HOOP Scheffer invitó a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Slovakia y Slovenia a ser miembros de la OTAN. Los 19 países miembros han notificado al Gobierno de los EEUU su aceptación de los protocolos de adhesión al Tratado del Atlántico Norte de los siete países. Los protocolos de adhesión son enmiendas al tratado, que una vez ratificadas por los 19 países y depositados los instrumentos de ratificación en el Departamento de Estado (que es el depositario del Tratado) permiten a los siete países invitados ser miembros de la OTAN. El 2 de Abril de 2004 tuvo lugar en Bruselas la ceremonia de ingreso.

impuso el criterio de permitir el ingreso del mayor número de países posibles, esperando obtener al menos de ellos la aportación de unidades especializadas en tareas en que los aliados tengan carencias.

Aunque la guerra de Irak puso aún más en evidencia las diferentes concepciones y la diferencia en capacidades (el *gap*), Estados Unidos con la colaboración principalmente del Reino Unido y de España han liderado la transformación de la Alianza. La exitosa operación en Afganistán, aunque limitada por el momento geográficamente y con algunas dificultades para cubrir las capacidades requeridas (⁴⁹), ha permitido que aparezcan alentadas por la Administración Bush nuevas ideas sobre la reforma de la OTAN (⁵⁰). Sin entrar en un análisis de cada una de ellas a juicio del autor estas son las cuatro principales:

- Participación de la OTAN en la reconstrucción de Irak, de una forma similar a como se hace en Afganistán y no sólo como apoyo a las naciones aliadas de la división multinacional.
- Potenciación de la NRF y cumplimiento de los PCC.
- Cambios en proceso de toma de decisiones, dando mayor autonomía a los comandantes de la Alianza para el desarrollo de planes de contingencia y actuar con la participación de grupos de naciones.
- Revisión del Concepto Estratégico.

Sin embargo, como en ocasiones anteriores, no está claro el cumplimiento de los compromisos adquiridos y la OTAN tiene dificultades para poder afrontar todos ellos (⁵¹).

La OTAN y las relaciones OTAN-Unión Europea

⁴⁹ "Afganistán and Irak help redefine NATO" Elaine SCIOLINO. The New York Times, 29 de febrero de 2004. Las dificultades para dotar de helicópteros a la ISAF y proporcionar más PRT (Provincial Reconstruction Teams) han sido señaladas por el SG.

⁵⁰ Hans BINNENDIJK (Director del Center for Technology and National Security Policy en la National Defence University y Anika BINNENDIJK. International Herald Tribune. "Mending NATO: How to save the Alliance". 23 de mayo de 2003.

⁵¹ "Très sollicitée à Munich l'OTAN risqué la surcharge". Le Monde, 8 de febrero de 2004.

Después del Consejo Europeo de Niza, el secretario General de la OTAN y la presidencia de la Unión Europea acordaron la realización de al menos tres reuniones del Consejo de Atlántico Norte y del Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea y al menos una reunión al nivel ministerial durante cada Presidencia Europea. Los *NATO-EU Ad Hoc Working Groups* ⁽⁵²⁾ se encargaron de preparar los acuerdos conocidos como “Berlín Plus” ⁽⁵³⁾ que regulan las relaciones OTAN-Unión Europea en lo referente al acceso a los medios y capacidades OTAN ⁽⁵⁴⁾ y el acuerdo en materia de seguridad de la información ⁽⁵⁵⁾. El proceso de elaboración se vio constantemente entorpecido por las posiciones respectivas de Grecia y Turquía.

El compromiso de la Unión Europea de iniciar conversaciones con Turquía, para su integración, influyó favorablemente en el desbloqueo y el 17 de marzo de 2003 se produjo un intercambio de cartas entre los secretarios generales de ambas Organizaciones con el que quedo aprobado el marco que regula las relaciones entra la Unión Europea y la OTAN, haciendo posible la transferencia de responsabilidades en la Antigua República Yugoslava de Macedonia de la OTAN (*Operación Allied Harmony*) a la Unión Europea (*Operación Concordia*). Esta Operación se convirtió en la primera misión liderada por la Unión Europea y constituye un modelo para la relación OTAN-Unión Europea.

Los aspectos claves regulados son ⁽⁵⁶⁾:

- El acceso de la Unión Europea a la capacidad de planeamiento de la OTAN para la planificación militar a las operaciones lideradas por la Unión Europea.
- La disponibilidad para la Unión Europea de capacidades y medios comunes de la OTAN previamente identificados.

⁵² Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council realizado en Budapest el 29 de Mayo de 2001.

⁵³ Llamados así porque son fruto del Comunicado Final de la cumbre del NAC en BERLIN en 1996. <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p06-063.htm> .

⁵⁴ Un intercambio de cartas entre el HR/SG Javier SOLANA y el SG Lord ROBERTSON formalizó los acuerdos entre la UE y la OTAN. El Consejo en su reunión de 18 de marzo de 2003 dio su conformidad a estos acuerdos y aprobó en la misma sesión el OPLAN y las ROE,s de la operación la antigua República Yugoslava de Macedonia.

⁵⁵ El acuerdo permanente de intercambio de información entre las dos organizaciones fue aprobado por el Consejo el 24 de Febrero de 2003.

⁵⁶ “NATO-EU cooperation taken to a new level”. Sitio oficial de la OTAN, <http://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0317a.htm>.

- La adaptación del sistema de planeamiento de la Alianza.
- La identificación de las opciones de mando de la Unión Europea, y el desarrollo del papel del DSACEUR (*Deputy Supreme Allied Commander*) europeo para el caso en que este sea designado comandante de la operación (⁵⁷).

El modelo OTAN pasa por la utilización de las capacidades de planeamiento militar y conducción de las operaciones del SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), pero sustituyendo al SACEUR (*Supreme Allied Commander*) americano por el DSACEUR que es un europeo y facilitando el acceso a los medios comunes OTAN. Aparentemente ésta podría ser una solución ventajosa para todos, y así lo defienden americanos e ingleses, no implica duplicaciones o peor aún divergencias en el planeamiento militar de las operaciones, no es necesario crear nuevos cuarteles generales y basta con mejorar las capacidades OTAN pues la Unión Europea podrá disponer de ellas (⁵⁸).

Pero esta solución desde un punto de vista europeísta tiene algunos inconvenientes, que las actuales tensiones transatlánticas han puesto más en relieve. En primer lugar, una vez tomada la decisión política de intervenir en una situación de crisis el planeamiento militar de las operaciones, aunque aprobado por la autoridad política, influye de manera decisiva en el curso de los acontecimientos posteriores. La dirección política, si bien mantiene siempre su autonomía y aunque en muchas oportunidades ha hecho caso omiso del planeamiento militar (⁵⁹), se ve condicionada por las opciones militares que se le plantean. La utilización de SHAPE como cuartel general de planeamiento, aunque un DSACEUR europeo (Alemania y el Reino Unido se turnan en ocupar esta posición) asuma el papel del SACEUR americano permite una escasa autonomía a la Unión Europea. La Fuerza de Acción Rápida europea se puede asimilar a una más de las fuerzas de acción rápida de la OTAN. El Estado Mayor europeo asume un papel similar al del Estado Mayor Internacional de la OTAN y difícilmente puede cumplir las misiones que se le asignaban

⁵⁷ El Consejo en su reunión de 27 de Enero de 2003 solicitó la conformidad de la OTAN a la designación del Almirante R. Feist DSACEUR como Comandante de la Operación y SHAPE como Cuartel General Operacional para la operación en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

⁵⁸ ARTEAGA (Ibid) propone un modelo teórico (pág. 144) que se ajusta a la concepción actualmente propuesta por la OTAN.

⁵⁹ Las dificultades experimentadas por el General CLARCK (SACEUR) durante la campaña de Kosovo son una buena muestra de ello.

en Helsinki “conducción de las operaciones militares de gestión de crisis, alerta temprana, evaluación de la situación y planificación estratégica de las *misiones Petersberg*, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas” ⁽⁶⁰⁾. Finalmente, bajo el pretexto de la utilización de medios comunes la OTAN, pretende incluir en el cuartel general de la fuerza que realice la operación módulos de sus propios cuarteles generales, con lo que nuevamente resultará difícil cuando no imposible una actuación autónoma incluso en la zona de operaciones ⁽⁶¹⁾.

En realidad la OTAN sigue concibiendo una IESD en el seno de la OTAN, donde la PESC-PESD carece de autonomía militar. Los países que entienden que la aceptación completa de la oferta Atlántica, especialmente Francia y los otros socios no miembros de la OTAN, no satisface ni sus intereses nacionales ni los de la Unión Europea mantienen una actitud ambivalente. Reconocen el papel de la Alianza, incluso participan activamente en algunas de sus iniciativas ⁽⁶²⁾, pero aprovechan cualquier oportunidad para avanzar por el camino de una mayor integración e independencia de la OTAN. La Declaración de Egmont ⁽⁶³⁾ en abril de 2003 proponiendo la creación de una Unidad Europea de Seguridad y Defensa supuso el momento de mayor tensión con las naciones más atlantistas y menos partidarias de la integración. La actitud de Turquía, poniendo objeciones a la utilización de los medios comunes OTAN por la Unión Europea y durante la crisis de Irak, se convirtió en una inesperada aliada de las posturas más europeístas, al amenazar en su conjunto todo el diseño de relaciones OTAN-Unión Europea.

La solución acordada por Blair, Chirac y Schroeder durante la cumbre de Bruselas en diciembre de 2003 es un compromiso que permite el desarrollo de capacidades de planificación en el EUMS (*European Union Military Staff*) pero manteniendo el enlace con SHAPE mediante el intercambio de células de enlace ⁽⁶⁴⁾. La iniciativa para la mejora de

⁶⁰ Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo de HELSINKI sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

⁶¹ La compleja negociación, que se inicio en 2002, para la asunción de la misión de SFOR en BiH por la UE dan una idea de cómo la OTAN pretende limitar esa autonomía.

⁶² Francia que no forma parte de la estructura militar ha ofrecido su participación en la NRF y se muestra interesada en formar un HRF HQ a disposición de la OTAN.

⁶³ Conclusiones de la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, sobre Defensa Europea. Egmont Palace, Bruselas 29 de abril de 2003.

⁶⁴ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas 12 de diciembre de 2003.

las capacidades de reacción rápida lanzada por Francia, Alemania y el Reino Unido muestra la decisión de los tres grandes de la Unión Europea de olvidar las divergencias sobre Irak y continuar avanzando en el camino de la defensa común ⁽⁶⁵⁾. La estrategia de los europeístas es nuevamente la de las funcionalidades, es decir, tengamos primero una estructura común de seguridad y defensa, el sólo hecho de su existencia va a facilitar posteriores procesos de integración y asunción de funciones. La apuesta es que sólo es cuestión de tiempo el prescindir de las capacidades de planificación de SHAPE e incluso de la utilización de los medios comunes OTAN, pues la Unión Europea acabará teniendo los suyos propios.

La visión europea de reforma de la Alianza Atlántica

Se ha pretendido explicar, desde una visión que podríamos llamar atlantista, la actitud europea con cuatro razones ⁽⁶⁶⁾: cansancio histórico, “síndrome del protectorado”, ensimismamiento europeísta y la incapacidad del estado. Estas razones ⁽⁶⁷⁾ constituyen un excelente punto de referencia para situarnos en las actitudes europeas después del 11-S.

No existe cansancio histórico, Europa ha escogido hace tiempo, en gran parte alentada por Estados Unidos vencedores de la Segunda Guerra Mundial, el camino del derecho para la resolución pacífica de los conflictos. Es cierto que históricamente este ha sido un argumento utilizado por las potencias más débiles, pero no es menos cierto que la madurez de la sociedad europea ha creado dentro de ella un sentimiento social profundamente arraigado de aversión al uso de la fuerza militar. Estados Unidos abiertamente proponen imponer por la fuerza de su abrumadora supremacía militar su modelo global. Europa ofrece un modelo global semejante, pero que una parte importante de la sociedad americana (con gran capacidad de influencia sobre la Administración actual) considera que es contrario a las tradiciones americanas de individualismo,

⁶⁵ La necesidad de una capacidad de reacción rápida (menos de cinco días) fue aprobada por el Consejo en la reunión de 16 de junio de 2003. La iniciativa francesa-alemana-británica pretende disponer de Battle Groups de una entidad de 1500 hombres desplegados en 15 días con el objeto principalmente de proporcionar una contribución estable a la ONU.

⁶⁶ Florentino PORTERO, “Las relaciones transatlánticas”, Documento de trabajo, Real Instituto Elcano, 29 de Mayo de 2002.

⁶⁷ Coinciden en gran medida con las expuestas por Robert KAGAN en su obra “Poder y debilidad: Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial”. Taurus. Madrid, 2003.

desregulación y libre mercado. Las tesis de Kagan (⁶⁸) se corresponden con la opinión conservadora americana que considera, por ejemplo, que las actitudes del Consejo de la Unión Europea en la crisis en Oriente Medio pueden estar motivadas por "intolerancia, cobardía o simplemente estupidez" (⁶⁹). Europa no se identifica con la definición del "eje del mal", no comparte las actitudes americanas en Oriente Medio, teme las consecuencias o simplemente no considera justificada la guerra de Irak, y se siente extremadamente preocupada por las actitudes de un imperio que parece sólo dispuesto a aceptar sus propias leyes. Después del 11-S, la actual administración americana desgraciadamente ha contribuido a aumentar las diferencias y la incompreensión (⁷⁰). No es el "síndrome del protectorado", que ciertamente puede existir dentro de algunos círculos políticos europeos, lo que provoca las diferencias, son estas diferencias y la forma arrogante de tratarlas las que provocan el síndrome (⁷¹).

Europa no está ensimismada en la construcción europea ni el mantenimiento del Estado del bienestar, no más de lo que lo está Estados Unidos en sí mismos y en el mantenimiento de sus ventajas económicas. Ciertamente el proceso de integración, y el de ampliación, absorben muchos esfuerzos y la Unión Europea todavía carece de las estructuras que le permitan ejercer su influencia global en política exterior y de seguridad, pero esto no quiere decir que ni los estados individuales ni la Unión sean inoperantes. Ya hemos visto el largo proceso de desarrollo del segundo pilar de la Unión, que la estrategia funcional está empezando a funcionar igual que en los aspectos económicos, pero requiere tiempo, el 11-S y el 11 de marzo de 2004 obligan a acortar los plazos.

A pesar de las diferencias con Estados Unidos y de la acusación de practicar una política de apaciguamiento ("munichois") los miembros de la Unión se siguen considerando aliados fieles de Estados Unidos, y si llega el momento de tener que demostrarlo es

⁶⁸Robert KAGAN, "Different philosophies of power", International Herald Tribune, 27 Mayo de 2002.

⁶⁹ Jack KELLY, "EU can't see the harm in recognizing Arafat", Pittsburgh Post-Gazette, Start and Stripes, 4 de Febrero de 2002.

⁷⁰ Darío VALCARCEL, "¿Antiamericanos nosotros?", ABC, 14 de Octubre de 2002. Thierry de MONTBRIAL, "De la relativité de l'antiaméricanisme", Le Monde, 04/10/02, <http://www.lemonde.fr> .

⁷¹ En este sentido se manifiestan destacados miembros de la anterior administración como la excretaría de Estado Madeleine ALBRIGHTY el exsecretario Adjunto de James RUBIN en los artículos publicados en la revista Foreign Affairs en su número de Septiembre/octubre 2003.

indudable que se alinearán detrás. Por ello todos, incluso Francia ⁽⁷²⁾, siguen considerando que el vínculo trasatlántico constituye un elemento esencial para promover la paz y la seguridad en el mundo. La OTAN ha sido desde su fundación la garantía de ese vínculo y los aliados europeos siguen considerando de su interés mantenerla.

El discurso de lord Robertson el 17 de abril de 2002 en Atenas ⁽⁷³⁾ constituyó una primera declaración de intenciones sobre el futuro de la OTAN. La Alianza para responder a amenazas que actúan globalmente, debe desempeñar un papel global, desarrollar nuevas capacidades y nuevas relaciones, avanzar en la ampliación como factor de estabilidad y alcanzar una plena colaboración con la Unión Europea.

La declaración hispano-británica de 24 de junio de 2002 convirtió en propuestas concretas la política del secretario general. España y el Reino Unido promovían:

- Una declaración clara de la OTAN para hacer frente a las nuevas amenazas del terrorismo internacional de las armas de destrucción masiva.
- La modificación de las estructuras de mando y de fuerza, con el objetivo de mejorar la flexibilidad y la capacidad de despliegue, la ruptura final con las estructuras de la guerra fría que siguen presentes en la actual estructura de mandos.
- Un mayor esfuerzo de las naciones para la obtención de capacidades de defensa, ligadas a los planes de acción de la Unión Europea.
- Asegurar que la OTAN y la Unión Europea puedan trabajar juntos, con un desarrollo al máximo de la PESD que permita realizar esfuerzos comunes con la OTAN.

Ciertamente, cualquier propuesta que quiera mantener la Alianza Atlántica como el elemento primordial de las relaciones transatlánticas no puede ser muy diferente. Estas propuestas no están muy lejos de los intentos de reforma de la Cumbre de Washington en

⁷² La declaración de la Ministra de Defensa de Francia Michele ALLIOT-MARIE el 7 de febrero de 2004 en la 40 Conferencia sobre Política de Seguridad celebrada en Munich señala el interés de Francia por ser uno de los países protagonistas de una OTAN renovada.

⁷³ Lord ROBERTSON, "A new security Network for the 21st Century", NATO Speeches, 17 de Abril de 2002, <http://www.nato.int> .

1999, pero ahora la Alianza y sus miembros son conscientes de la crisis, del peligro de marginalización de la Alianza por su principal socio (⁷⁴).

Sin embargo, casi dos años después la transformación de la Alianza, aunque ciertamente se esta produciendo, sigue sin tener una respuesta clara al elemento más controvertido de la propuesta Aznar-Blair: el alcance del papel en la lucha antiterrorista y contra la proliferación de armas de destrucción masiva. El debate se centra en si esto no provocará finalmente una mayor división (⁷⁵) y cual es el papel que corresponde a la Unión Europea en el nuevo entorno estratégico (⁷⁶). La Alianza Atlántica puede no ser el instrumento más adecuado para luchar contra el terrorismo internacional y tal vez sería más conveniente limitar su labor a facilitar la creación de coaliciones en condiciones de emprender operaciones militares sin caer en el bilateralismo que se produjo durante las campañas de Afganistán e Irak.

La construcción de unas relaciones transatlánticas equilibradas (⁷⁷), basadas en la mutua confianza y la defensa de intereses y valores comunes requiere desde un punto de vista europeísta un plan de acción en tres aspectos:

- Primero, "institucional interno". La elaboración de una propuesta verdaderamente europea se encuentra con la falta de operatividad de la PESC. Una profunda reforma de la PESC que proporcione a la Unión Europea una política exterior y de seguridad verdaderamente común y fuerte se hace necesaria independientemente del debate sobre la Constitución. Para ello la figura del alto representante debe recibir un nuevo impulso, dotándole de capacidad y de iniciativa para imponer las políticas aprobadas por el Consejo. Igualmente el proceso de toma de decisiones debe superar las limitaciones impuestas en el Tratado de Niza para no llegar a situaciones de bloqueo.

⁷⁴ Guillaume PARMENTIER, "Rejuvenating the Alliance", Transforming the Alliance, NATO REVIEW summer 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/art4.html> .

⁷⁵ Debate, "Should NATO's new function be counter-terrorism?", NATO REVIEW summer 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/english/debate.html> .

⁷⁶ Florentino PORTERO, "España y el terrorismo internacional", GEES, Análisis núm. 27, 13 de Octubre de 2002.

⁷⁷ Programa electoral del PSOE, elecciones 2004, pág. 20.

- Segundo, “coordinación de las capacidades militares”. Los presupuestos de Defensa europeos constituyen aproximadamente el 60% ⁽⁷⁸⁾ del de Estados Unidos, desgraciadamente la Unión Europea no tiene un 60% de las capacidades americanas. Es más, teniendo en cuenta la distribución del presupuesto de defensa americano, que consume ingentes recursos en capacidades que para Europa no son necesarias (excluyendo incluso las obvias diferencias en fuerzas nucleares resultaría difícilmente justificable para Europa mantener el 60% de los grupos aeronavales y de desembarco que poseen Estados Unidos por citar sólo el ejemplo más significativo), Europa debería poseer capacidades adaptadas a un teatro de operaciones, que podríamos limitar a despliegues no más allá de Asia Central y del África Subsahariana, incluso superiores a las de Estados Unidos. Sólo una mayor coordinación de las estructuras militares y de las políticas de adquisiciones puede evitar que dentro de 10 años volvamos a ver la misma situación. El mejor camino para ello es nuevamente una estrategia funcional, definición de objetivos de capacidades a escala europea, creación de un mayor número de unidades multinacionales, aumento significativo de la colaboración e integración europea a todos los niveles, programas de adquisición multinacionales de armamentos favorecidos incentivados por la Unión Europea. El papel que asuma la recientemente creada Agencia de Defensa será fundamental para el éxito.

- Tercero, revisión del “papel institucional de la Unión Europea en la Alianza Atlántica”. Este quizás se convertirá en el punto políticamente más complicado pero la pervivencia de la Alianza como foro transatlántico, no sólo político sino especialmente como organización militar, requiere que Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea no miembros de la OTAN acepten la intervención de la Unión Europea dentro de las estructuras de la Alianza. Si la Unión Europea se ve obligada a crear sus propias estructuras el vínculo militar con Estados Unidos está condenado a languidecer lentamente. Estados Unidos deben reconocer a la UE como su interlocutor en materias de seguridad y defensa dentro de la Alianza, con responsabilidades equiparables a las propias y con el que tendrá que compartir las decisiones si quiere simultáneamente repartir las cargas. La nueva relación se debe apoyar en un reconocimiento mutuo sin temor a una rivalidad europea.

⁷⁸ NATO Handbook. Pág. 211. NATO Office of Information and Press.

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, la declaración del Consejo Europeo (79) sobre las relaciones transatlánticas y la creación de la Agencia de Defensa parecen avanzar en este sentido, a pesar del fracaso que supone la no aprobación de la Constitución. El debate sobre las capacidades de planeamiento autónomas, que tanto alarmaron a Estados Unidos y a los miembros más atlantistas de la Unión Europea se ha superado, la célula de planeamiento civil-militar dentro del EUMS debe estar en funcionamiento en el segundo semestre de 2004 y las células de la Unión Europea en SHAPE y el enlace de la OTAN en el EUMS se basarán en los conceptos ya probados satisfactoriamente en la *Operación Concordia*. La OTAN y la Unión Europea trabajan en sobre la estrategia común para los Balcanes y el proceso de planeamiento para la transferencia de responsabilidades en Bosnia continúa de acuerdo con lo previsto, a pesar de los últimos acontecimientos en Kosovo.

Simultáneamente, la Unión Europea esta concluyendo una hoja de ruta para el desarrollo de las capacidades y un nuevo 2.010 *Headline Goal* se va a desarrollar con el objetivo de convertir la Estrategia Europea de Seguridad en objetivos concretos militares centrados en la interoperabilidad, la disponibilidad y el sostenimiento de las fuerzas con un enfoque cualitativo. El nuevo *Headline Goal* es una metodología que incluye hitos concretos como la operatividad de las capacidades de reacción rápidas basadas en el concepto de *Battle Group* (iniciativa de Francia, Alemania y el Reino Unido) y la creación de la Agencia de Defensa (80).

Conclusiones

La Alianza Atlántica se encuentra en un momento crucial, que puede conducir o hacia un lento declive o a convertirla no sólo en el garante de la seguridad de Europa, sino en un actor global militar y políticamente. Las decisiones tomadas en Praga como la ampliación, la nueva estructura, las operaciones fuera de área y la lucha antiterrorista parecen asegurar su futuro. Pero el verdadero reto es la aplicación concreta de los resultados de Praga en medidas, que exigen desembolsos económicos y políticos. La guerra en Irak

⁷⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo – Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁸⁰ Sumario de los comentarios del SG/AR Javier Solana en la reunión informal de Ministros de Defensa celebrada en Bruselas el 5 y 6 de Abril de 2004.

ocasionó una grave crisis, pero la ampliación de las misiones en Afganistán ⁽⁸¹⁾ y una eventual mayor participación en la posguerra en Irak ofrecen nuevas oportunidades.

Efectivamente el mundo westfaliano ha muerto, pero muchos pensábamos que había muerto para ser sustituido por la idea novedosa del Estado y de las relaciones internacionales que representa la Unión Europea, no por un mundo basado en la guerra preventiva o guerra de anticipación, disfrazada a veces de intervención humanitaria. Los Estados europeos han demostrado una actitud de compromiso que les lleva a concebir las relaciones globales basadas en la diplomacia, el comercio y el derecho internacional frente a los medios militares. Si Europa renuncia a estos principios en su esfera internacional está condenándose al fracaso, de ahí la importancia real del debate respecto al futuro de la Alianza. Aquellos que critican las actitudes europeas por apaciguadoras y carentes de realismo no parecen comprender que lo que está en juego es no sólo el futuro de la OTAN sino el futuro de la Unión. La clara definición de las posturas de Francia y Alemania por un lado y del Reino Unido, España e Italia respecto a la guerra en Irak significa una fractura entre los cinco grandes países de la Unión cuyos daños deben ser limitados con un diálogo y un intercambio de información que permita concertar una política común alejada de la defensa de intereses exclusivamente nacionales ya sean políticos o económicos.

La Unión Europea ha salido normalmente reforzada de estos momentos y también las relaciones transatlánticas han superado situaciones críticas. La receta, como en otras ocasiones, es siempre mayor integración y cooperación. Estados Unidos y la Unión Europea están indisolublemente unidos porque, con independencia de los avatares de las diferentes administraciones, ambos lados del Atlántico comparten objetivos y valores comunes a los que no pueden renunciar porque forman parte de su propia naturaleza. Una Nueva Alianza Atlántica dentro de la cual la Unión Europea pueda construir una Nueva Defensa Común y ejerza un papel acorde con su dimensión equiparable a la de Estados Unidos es el reto de los próximos años. Ambas partes deben hacer esfuerzos para recuperar el tiempo perdido en los últimos diez años y reconciliar sus posiciones.

Respecto a España, en los últimos tiempos, se ha considerado que los intereses españoles eran mejor defendidos con una política de seguridad y defensa próxima a la

⁸¹ Rueda de prensa del SG de la OTAN Jaap de HOOP SCHEFFER y el Ministro de Defensa de la República Federal de Alemania Peter STRUCK al término de la reunión informal de Ministros de Defensa de la Alianza celebrada en Munich el 06 de febrero de 2004. [NATO Speeches 6 Feb 2004. http://www.nato.int](http://www.nato.int) .

propugnada por el Reino Unido y que fomenta una supuesta especial relación con Estados Unidos. Tal vez, esta política ha sido válida durante los años que el eje franco-alemán ha pasado por dificultades, pero puede que tanto para la opinión pública española como para la defensa de los intereses nacionales permanentes (no sólo en lo relativo a la Unión Europea) haya llegado el momento de realizar una redefinición y de apoyar una mayor integración y una política exterior y de seguridad verdaderamente europea. La posición negociadora española en el futuro puede ser cada vez más difícil dentro de la Unión Europea y condenarnos a una posición periférica, resulta significativo que el Reino Unido cuando lo considera conveniente a sus intereses nacionales sea el primero en liderar la integración ⁽⁸²⁾.

La Revisión Estratégica de la Defensa señalaba que España debía apostar por una Unión con capacidad defensiva e incluso por la posible defensa de la ampliación de la *misiones Petersberg*, el “establecimiento de capacidad de planeamiento autónoma” y de “duplicidades necesarias” con la OTAN ⁽⁸³⁾. España debe adoptar una postura más activa en el proceso de definición de la identidad europea, de acuerdo con las líneas marcadas en la Revisión Estratégica de la Defensa, para recuperar la capacidad de influencia sobre la definición de una posición conjunta europea. Dos medidas concretas se hacen necesarias durante el 2004, apoyar el desarrollo de las capacidades de planeamiento en el EUMS aumentando la aportación nacional y formar parte con un equipo de una entidad suficiente del grupo encargado de la puesta en marcha de la Agencia de Defensa ⁽⁸⁴⁾.

⁸² Las reuniones tres entre BLAIR-CHIRAC-SCHROEDER para la concertación sobre PESD dejan a España en una posición de esperar las decisiones de facto tomadas por Francia, Alemania y el Reino Unido. “Blair cambia la chaqueta” .GEES, 7 de noviembre de 2003.

⁸³ Revisión Estratégica de la Defensa. V Pautas para la revisión. 5. Una nueva dimensión estratégica. Págs 78-80.

⁸⁴ El papel de la Agencia, que debe ser definido con precisión, según el informe sobre la Agencia ultimado por el COREPER el 13 de noviembre de 2003 incluye la determinación de los futuros requisitos de capacidades defensa de la UE en términos cuantitativos y cualitativos (por lo que se refiere tanto a las fuerzas como el equipo). Francia quiere estar representada por un grupo importante de expertos en el equipo formado en torno a Nick WITNEY.

Las dudas sobre el apoyo de nuestros aliados en una y otra organización en caso de un conflicto que afecte a la integridad nacional sólo pueden ser solventadas con una mayor integración, al tiempo que se mantienen las adecuadas capacidades de disuasión independientes.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ARTEAGA, Felix. La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión. Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva. Madrid, 1999.

BRZEZINSKI, Zbigniew. “ El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. “. Paidós. Barcelona, 1998.

FERRÉ, José María, Coordinador. España, un actor destacado en el ámbito internacional. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid, 2000.

GARRIGUES Flores, Javier y Acerete, Manuel. El camino hacia una seguridad y defensa europeas: la nueva relación entre la UE y la UEO. España y la negociación del Tratado de Amsterdam. Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva. Madrid, 1998, págs 223 a 231.

GARCIA CANTALAPIEDRA, David. Peace through primacy: la administración Bush, la política exterior de los EE.UU. y las bases de una primacía imperial: geopolítica, recursos energéticos y guerra al terrorismo. UNISCI. Madrid, 2004.

GARCIA PEREZ, Rafael. Política de Seguridad y Defensa de la unión Europea. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2003.

KAGAN, Robert. Poder y debilidad: Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial. Taurus. Madrid, 2003.

MORENO Juste, Antonio. Los deficit de la construcción europea en el desarrollo de una identidad de seguridad y defensa. Sociedad y Utopía, Revista de Ciencias Sociales, nº 19 Mayo 2002. Facultad de CC.PP y Sociología “Leon XIII”, Fundación Pablo VI. Madrid, 2002. págs 177 a 199.

Memoria de la Legistura. Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica. Madrid, 2000.

PALOMARES Lerma, Gustavo. Política de Seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002.

PEÑA Vela, José Luis. El reforzamiento de la PESC. España y la negociación del Tratado de Amsterdam. Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva. Madrid, 1998, págs 213 a 221.

PIÑERO, Jose Carlos. Los límites y potencialidades de la PESC: una aproximación estructuralista. Cuadernos del Instituto General Gutiérrez Mellado, "Seguridad y Defensa en el Siglo XXI, 01/2000. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2000, págs 19 a 33.

The NATO Handbook, 50th Anniversary Edition. Office of Information and Press. Bruselas, 1998.

VILANOVA, Pere y MARTÍNEZ, Rafael (coords). Seguridad y Defensa en el siglo XXI. Cuadernos del Instituto General Gutierrez Mellado. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2000.

VILANOVA, Pere y FERNANDEZ, Nuria (coords). Europa: el debate sobre defensa y seguridad. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2001.

WINN, Neil y Lord Christopher. EU foreign policy beyond the Nation State : joint action and institutional analysis of the common foreign and security policy . Palgrave. Houndmills, 2001.

WOODWAR, Bob. Bush en Guerra. Península. Barcelona, 2003.

MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS.

ALBRIGHT, Madeleine K.. "Bridges, Bombs or Bluster?". Foreign Affairs. New York, Septiembre/Octubre 2003

ALDECOA Luzarraga, Francisco. "Una Constitución para Europa y su Política Exterior Común: hacer gobernable la globalización" Real Instituto Elcano. 09 enero 2004.

ARTEAGA Martin, Felix. "La Estrategia de Seguridad de la Unión en Perspectiva Española". Real Instituto Elcano. 09 octubre 2003.

AZNAR, José María. "Reflexiones sobre la seguridad y defensa en la próxima" década. Revista Española de Defensa n° 141 (Noviembre 1999) págs 20 a 24.

CUADERNOS de ESTRATEGIA, núm 108. Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid 2000.

BINNENDIJK, Hans y Anika. "Mending NATO: How to save the Alliance". International Herald Tribune. 23 de mayo de 2003.

BRZEZINSKI, Zbigniew. "Where do we go from here". Internationale Politik. 3/2003.

- CEBRIAN Carbonell, Luis. "La Política Europea de Seguridad y Defensa". Instituto General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2003.
- ELÍAS de TEJADA, Francisco. "La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)". FAES, Papeles de la Fundación N°58. España, un actor destacado en el ámbito internacional.
- GARCIA ENCINA, Carlota. "Las capacidades europeas: la cruda realidad de los números". Real Instituto Elcano. Madrid, 2003.
- GOMPERT David C., Uwe NERLICH. "Shoulder to Shoulder, the Road to U.S.-European Military Cooperability2". RAND. Santa Monica, 2002.
- GONZALEZ, Felipe. "La extraña crisis". EL PAIS. Madrid, 16 de julio de 2002.
- GRANT, Charles. "Europe can sell its defence plan to Washington". Financial Times. 3 de diciembre de 2003.
- HAAS, Richard. "Las relaciones transatlánticas en el nuevo entorno de seguridad". Política Exterior, Vol. XVI Septiembre/Octubre 2002 Núm. 89.
- HULSAM, Jonh C.. "The Conservative case for NATO reform". The Heritage Foundation. No. 744, 9 de Abril de 2002.
- HULSMAN, John C.. "Stregthening Alliances, Improving Security and Trade". The Heritage Foundation. Issues 2002/Europe and NATO. <http://www.heritage.org/issues>.
- KAGAN, Robert. "America's Crisis of Legitimacy". Foreign Affairs. New York, Marzo/Abril 2004.
- KENNEDY, Paul. "El imperio cautivo". EL PAIS. Madrid, 20 de julio de 2003.
- KISSINGER, Henry A., "El mundo posterior al 11-S requiere la consulta internacional, no la acción unilateral". ABC, 11 de Septiembre de 2002.
- LINDSTROM, Gustav. "The Headline Goal". EU Institute for Security Studies. Paris, 2003.

LOBO, Angel, “¿Capacidad europea autónoma de Seguridad y Defensa?”. Instituto General Gutiérrez Mellado. 6 de Junio de 2001.

MISSIROLI, Antonio. “Background of ESDP (1954-1999)” European Union Institute for Security Studies.

MONOGRAFÍAS del CESEDEN, núm 33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid. Madrid, Octubre 1999

MONOGRAFÍAS del CESEDEN, núm 54. Retos a la consolidación de la Unión Europea. Madrid, Abril 2002.

MONOGRAFÍAS del CESEDEN, núm 61. La Seguridad Europea y las Incertidumbres del 11 de Septiembre. Madrid, Mayo 2003.

MORAVCSIK, Andrew. “Striking a New Transatlantic Bargain”. Foreign Affairs. Julio/Agosto 2003 págs 74-75.

MORENO Ramirez De Verger, Fernando. Conferencias V Curso de Estado Mayor ESFAS. Madrid, 2003.

NAUMANN, Klaus. NATO new military command structure. NATO Review. Webedition n° 1 (Spring, 1998) págs 10 a 14.

PIÑERO, Jose Carlos “Límites y potencialidades de la PESC: una aproximación estructuralista. Cuadernos del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 01/2000 pag. 22-30. Ramonet, Ignacio. “Vassalité”. Le Monde Diplomatique. <http://www.monde-diplomatique.fr/2002/10/RAMONET> .

POWELL, Colin. “A Strategy of Partnerships”. Foreign Affairs. New York, Enero/Febrero 2004.

RUBIN, James P. “Stumbling into War”. Foreign Affairs. New York, Septiembre/Octubre 2003.

SALOMÓN, Monica. "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos". CIDOB <http://www.cidob.org>.

SCHMITT, Burkard. "European Capabilities Action Plan (ECAP)". EU Institute for Security Studies, Paris, 2003. <http://www.iss-eu.org>

SCHMITT, Burkard. "Defence expenditure". EU Institute for Security Studies, Paris, 2003. <http://www.iss-eu.org>

SERRA REXACH, Eduardo. Conferencia La OTAN en su medio siglo: una visión española. Asociación Atlántica Española, Madrid 15 y 16 de Julio de 1999.

SIMES, Dimitri. "America's Imperial Dilema". Foreign Affairs. New York, Noviembre/Diciembre 2003.

THIERRY de MONTBRIAL. "De la relativité de l'antiaméricanisme", Le Monde. 04/10/02

VALCARCEL, Darío "Antiamericanos nosotros?". ABC, 14 de Octubre de 2002.

ZALDIVAR, Carlos Antonio. "Ahora o nunca". EL PAIS. Lunes, 19 de agosto de 2002.

DOCUMENTOS OFICIALES.

AZNAR, José María. Intervención del Presidente del Gobierno en el Pleno sobre la nueva estructura militar de la Alianza Atlántica. Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 1997. El Gobierno Informa, Madrid, 1997.

AZNAR, José María. Réplica del Presidente del Gobierno, D. José María Aznar , en el Pleno sobre la nueva estructura militar de la Alianza Atlántica. Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 1997. El Gobierno Informa, Madrid, 1997.

AZNAR, Jose Maria y BLAIR, Anthony. Carta dirigida al Secretario General de la OTAN "El futuro de la OTAN: Una visión Hispano-Británica", 31 de Mayo de 2002.

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas 12 de diciembre de 2003.

Joint Vision 2020. Department of Defense. Washington, 2000.

Quadrennial Defense Review Report, Department of Defense. Washington, 2001.

The National Security Strategy of the United States. The White House. Washington, 17 de septiembre 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> .

Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIES.pdf> .

Libro Blanco de la Defensa 2000. Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.

Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Brussels on 2 December 1997. Final Communiqué. Press Release M-NAC-D-2(97)149 2 Dec. 1997.

Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session held in Budapest on 29 May 2001. Final Communiqué. Press Release M-NAC-D-1(2001)77 29 May. 2001.

Programa electoral del PSOE. Elecciones 2004.

Prague Summit Declaration. <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>

Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. (tras las adaptaciones de redacción y jurídicas del Grupo de expertos jurídicos de la CIG). CIG 50/03. Bruselas, 25 de noviembre de 2003.

Revisión Estratégica de la Defensa. Ministerio de Defensa. Madrid, enero 2003.

ROBERTSON, George. Discurso al Parlamento Europeo el 25 Nov 2003. <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031125a.htm>

Tratado de la Unión Europea. (Tratado de Maastricht). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial nº C235. Bruselas, 24 de diciembre 2002.

Tratado de Niza. Diario Oficial nº C80. Bruselas, 10 de Marzo de 2001.

WARREN, John. Statement on Kosovo Lessons Learned. Office of International Information Programs, U.S. Department of State. Washington, 21 de octubre de 1999.

PÁGINAS WEB

Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Unión Europea.
http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm .

Ministerio de Defensa España. <http://www.mde.es/mde/politica/europa.htm>.

Ministerio de Defensa Reino Unido. <http://www.mod.uk>.

Ministerio de Defensa Francia. <http://www.defense.gouv.fr/ema>.

Ministerio de Defensa Italia. <http://www.difesa.it/coi/coi.htm>.

Munich Conference on Security Policy. <http://www.securityconference.de/> .

Grupo de Estudios Estratégicos. <http://www.gees.org>.

Acronym Institute. Disarmament Diplomacy. <http://www.acronym.org.uk/dd28.htm>.

Federation of American Scientists. <http://www.fas.org>.

Comisión Europea. Tratado de Niza. http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_es.htm.

Política Exterior y de Seguridad Común. Consejo de la Unión Europea.
<http://ue.eu.int/Pesc/default.asp?lang=es> .

Secretario General del Consejo de la Unión Europea/Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. <http://ue.eu.int/solana/index.asp>.

OTAN. <http://www.nato.int>.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE SEGURIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Rafael de Felipe Barahona

Capitán del Ejército de Tierra.

Los atentados terroristas que estremecieron al mundo en septiembre de 2001, que para algunos supusieron "...la destrucción de la estructura geopolítica internacionales..." ⁽⁸⁵⁾. Lograron que diferentes Organizaciones internacionales (y la única supranacional) revisaran sus estructuras para adecuarlas a un nuevo tipo de lucha en el que nunca antes se habían visto involucradas de una forma tan activa:

"...a pesar de que el despertar ha sido brutal, puede que tengamos motivos para estar agradecidos a los bárbaros... han otorgado al imperio una "raison d'être" y un objetivo estratégico a largo plazo: la erradicación global del terrorismo" ⁽⁸⁶⁾ .

Capacidades e iniciativas de las organizaciones internacionales de seguridad

Es innegable que la lucha contra el terrorismo no puede limitarse a una confrontación militar. Por el contrario, es necesario realizar un esfuerzo "multilateral, multidireccional y sostenido" ⁽⁸⁷⁾. Para lograr derrotar a quienes hacen del terror su objetivo, debemos llevar a cabo un enorme esfuerzo de cooperación internacional e inter-organizaciones, abarcando distintos frentes:

- Prevención.
- Medidas legislativas.
- Medidas policiales, coordinadas a nivel internacional.

⁸⁵ PFAFF, William: "El 11-S y el orden mundial", Revista de Política Exterior Nº 90, noviembre / diciembre 2002, p.57.

⁸⁶ IGNATIEFF, Michael: "El nuevo imperio americano", Barcelona, Piadós, 2003, p. 14.

⁸⁷ ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: "Las consecuencias del 11-S para la seguridad mundial", Cuadernos de la Guardia Civil Nº XXVI, 2002, p. 39.

- Medidas políticas y económicas.
- Medidas militares.

La eficacia necesaria en todos estos campos no puede ser el resultado de la acción de una única Organización, dada la diferente naturaleza de las medidas a tomar. A continuación, vamos a analizar las capacidades e iniciativas de Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) a este respecto, pero tomando como punto de partida la fecha que hizo cambiar la percepción que todas ellas tenían del terrorismo: el 11 de septiembre de 2001, (11-S).

Naciones Unidas

Si hay una Organización internacional que tenga un papel clave en la lucha contra el terrorismo, esa es la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su carácter universal y alcance mundial (185 Estados miembros suponen la mayor representatividad y pluralidad de civilizaciones, culturas, regímenes políticos y religiones del globo agrupadas en torno a un fin común), su legitimidad internacional, así como la credibilidad de su secretario general son las mayores ventajas con que cuenta la ONU para liderar la lucha contra el terror. Se trata, como apunta Guillermo Medina en su artículo “La ONU después de Irak”⁽⁸⁸⁾, de <trabajar en las causas y orígenes de los conflictos, antes que sobre sus efectos>.

No sería justo decir que Naciones Unidas se han mantenido al margen de la lucha contra el terrorismo hasta el 11-S. Pero no cabe duda de que los atroces atentados que estremecieron al mundo en esa fecha, tuvieron una influencia decisiva en esta Organización. Pocas semanas más tarde, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad las resoluciones 1.368 (2001) y 1.373 (2002), y la Asamblea General aprobó la Resolución 56/1 por consenso y convocó un periodo extraordinario de sesiones. Estos hechos han marcado un punto de inflexión en el compromiso de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, y es a partir de aquí donde centraremos nuestro estudio.

Una de las consecuencias prácticas que se derivan de este firme compromiso, es la creación del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas y el Terrorismo, a instancia del secretario general, en octubre de 2001. Este Organismo se encarga de determinar las

⁸⁸ MEDINA, Guillermo: “ La ONU después de Irak”, Revista de Política Exterior N° 95 , septiembre / octubre 2003, p. 126.

repercusiones a largo plazo y la dimensión normativa del terrorismo para la ONU, formulando recomendaciones sobre las medidas que la Organización puede tomar para afrontar este problema.

Los campos en los que la ONU puede involucrarse activamente para liderar esta guerra contra el terrorismo, que ataca frontalmente a la Carta de Naciones Unidas, responden a una “estrategia tripartita”⁽⁸⁹⁾ basada en la necesidad de establecer prioridades en forma de recomendaciones concretas.

En primer lugar, los esfuerzos han de orientarse a “disuadir” a los grupos descontentos de adoptar el terrorismo como forma de reivindicación de lo que consideran sus derechos. Para lograr este fin, la ONU realiza aportaciones en diferentes esferas: la preparación de instrumentos jurídicos eficaces para ser aprobados y puestos en práctica por los Estados miembros (acción legislativa) –además de instar a los Estados miembros a ratificar los 19 tratados internacionales o regionales relacionados con el terrorismo– puesto que “muchos Estados aún no son parte de estos instrumentos legales, o no los han puesto en aplicación todavía”⁽⁹⁰⁾, la defensa a ultranza de los derechos humanos, en sus dos vertientes (ya que el terrorismo constituye *per sé* una flagrante violación de los mismos, pero sin olvidar que las acciones encaminadas a acabar con él han de ser respetuosas con ellos -acción humanitaria- y mediante un eficaz empleo de las enormes posibilidades que ofrecen los medios de comunicación -acción comunicativa- como forma de transmitir un mensaje claro y firme que refuerce los efectos de la disuasión antes mencionados).

En segundo lugar, se ha de “negar” a los grupos o individuos los medios que les permitan realizar actos terroristas. En este sentido, la ONU puede ayudar en el proceso de elaboración de una legislación modelo para que los Estados miembros cumplan con los instrumentos internacionales y las resoluciones que sean de aplicación. A este respecto, existe una especial preocupación por la posibilidad de que los grupos terroristas se puedan hacer con armas de destrucción masiva o tecnologías conexas, por lo que el sector del desarme, liderado por el Departamento de Asuntos de Desarme debe jugar un papel fundamental a la hora de sensibilizar a los Estados miembros. A pesar de que el Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) cree poco probable el robo de

⁸⁹ Página 1 del Anexo “Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” a las Cartas idénticas de fecha 1º de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General / <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf/OpenElement>

⁹⁰ Conventions Against Terrorism / UN Office on Drugs and Crime / www.unodc.org/unodc/terrorism_conventions.html

un arma nuclear, las operaciones de pequeña escala utilizando agentes biológicos o químicos parecen más al alcance de los terroristas, lo que tendría gravísimas repercusiones sociales, económicas y psicológicas, además del coste en vidas humanas.

Especial importancia cobra la acción preventiva, materializada mediante la consolidación de la paz después de un conflicto, campo en el que la ONU tiene una amplia experiencia, haciendo partícipes a los mandatos de mantenimiento de la paz en cualquier teatro de operaciones.

Por último, la incapacidad de solucionar este problema de forma unilateral, aconseja que se trabaje en aras de una eficaz “cooperación internacional”, tanto a nivel bilateral, multilateral, regional e inter-organizaciones, de modo que se garantice una división del trabajo apropiada basada en la ventaja comparativa. Este esfuerzo requerirá otro adicional, a nivel interno, para mantener la coherencia de la Organización (el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad realizará exámenes periódicos en este sentido, debiendo fortalecerse varias oficinas, pero especialmente, la Oficina de la ONU de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito).

El Consejo de Seguridad lidera las acciones de la ONU en la lucha contra el terrorismo. Multitud de resoluciones ponen de relieve el compromiso de este Organismo para acabar con esta lacra. De entre ellas, tras el 11-S destacan la 1.368 (2001), en la que se condena enérgicamente los atentados de Estados Unidos, reconociendo que el terrorismo es una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y la 1.373, punto de inflexión en la historia de la lucha contra el terrorismo.

En esta última, y en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, se “decide” que se prevenga y reprima su financiación, que se tipifique como delito, que se congelen sin dilación sus recursos financieros, que se prohíba poner fondos a su disposición, que se les preste apoyo del tipo que sea, que se adopten las medidas necesarias para prevenir los atentados mediante el intercambio de información y la alerta temprana, que se deniegue el refugio para los terroristas y se impida su circulación, que se asegure su enjuiciamiento y que exista una asistencia recíproca entre los Estados. Asimismo se “exhorta” a todo el mundo a intensificar y agilizar el intercambio de información operacional y legislación interna, a cooperar mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales (especialmente el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999) y a fomentar la cooperación. La resolución pone de manifiesto la conexión que existe entre la delincuencia transnacional organizada, el tráfico

de droga, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, biológicos y químicos, motivo por el cual es aún más necesaria una estrecha coordinación a nivel internacional.

En virtud de la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad se estableció el Comité Contra el Terrorismo (CCT), Órgano subsidiario del primero, que cuenta desde el 5 de abril con un español a la cabeza –el representante permanente de España, don Inocencio F. Arias, cuyo mandato es sin duda innovador y muy ambicioso. Además, este Comité, al igual que otros comités de sanciones, vigila el cumplimiento por los Estados de las resoluciones del Consejo. Y es que, por primera vez en la Historia, el Consejo impuso sanciones contra los terroristas y sus actos, en cualquier parte del mundo, y no contra un Estado, como tradicionalmente había sucedido.

Por su parte, la Asamblea General ha trabajado, y lo sigue haciendo, para tratar de erradicar el terrorismo en todo el mundo. En 1996, en su resolución 51/210, decidió establecer un Comité Especial para elaborar un Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas y posteriormente un Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Actualmente, tal y como marca la resolución 55/158 de diciembre de 2000 (párrafo 13), este Comité deberá continuar con la elaboración del primer convenio citado y también habrá de esforzarse en resolver cuestiones pendientes que permitan elaborar un borrador del segundo (el trabajo comenzó con un proyecto general sobre convenios en terrorismo internacional a finales de 2000). Además, prevé convocar una conferencia a alto nivel, bajo los auspicios de la ONU, con la finalidad de organizar una respuesta conjunta de la comunidad internacional al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

La OTAN

La OTAN es el actor que mayor eficacia puede demostrar al tratarse de medidas militares. Mucho más que la Unión Europea, por sus limitadas capacidades en cuanto a satélites, transporte estratégico y naval, Salvamento y Rescate, defensa antimisil y sistemas de inteligencia. De hecho, las operaciones de media y alta intensidad son hasta la fecha patrimonio de la OTAN, por ser la única capaz de llevarlas a cabo. Esto no quiere decir que la Unión Europea tenga que renunciar a su participación en misiones militares antiterroristas, sino que su grado de implicación en ellas podría ser mayor cuanto más se acercara la misión al concepto de *misiones Petersberg*. Lo que es evidente es que la

OTAN, hoy por hoy, es la mejor plataforma para llevar a cabo operaciones militares multinacionales.

Hasta el 11-S, la “defensa” se había convertido en una defensa adelantada más allá del perímetro de la OTAN, a fin de alejar los peligros del “corazón” de Europa, a través de una “estrategia de negación” ⁽⁹¹⁾. El cambio introducido por los atentados de Nueva York y Washington radica en la convicción de que es necesario contar con unos medios convencionales proyectables para el “dominio de la escalada”, mediante ataques preventivos, si fuera necesario.

Pero al igual que el resto de Organizaciones, una nueva amenaza exige la revisión de las capacidades con las que se le debe hacer frente lo que en el Documento “Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo: Adaptando las Capacidades de Defensa de la Alianza se denomina Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo”. La OTAN debe también realizar un análisis de esta amenaza, adaptando los planes de defensa nacionales al marco de trabajo de la Organización.

Esta revisión de sus capacidades para hacer frente a la nueva amenaza puede verse recogida en la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la OTAN que, como reza el *NATO Handbook*, fue ideada para “asegurar que la Alianza puede hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad del siglo XXI”, según la cual, los aliados deben estar preparados para enviar tropas fuera de sus fronteras, haciendo hincapié en la mejora de algunas capacidades que, también en la lucha contra el terrorismo internacional deben mejorarse, tales como “movilidad y proyectabilidad, mantenimiento en el tiempo del despliegue fuera de área, combate eficaz” (en cualquier tipo de conflicto, incluido el aquí tratado), *supervivencia* (de especial importancia ante el riesgo de utilización de armas de destrucción masiva por parte de los grupos terroristas - concepto en alza en los manuales OTAN bajo el término *Survive to Operate* y “comunicaciones interoperables”, como mejor instrumento para lograr la necesaria multinacionalización de la fuerza.

El 11-S marcó a la OTAN de forma significativa. Por primera vez en sus 50 años de historia, sólo 24 horas tras los horribles atentados contra Estados Unidos, la OTAN invocó al artículo 5 del Tratado de Washington. Se trataba pues de una afirmación de que la

⁹¹RÜHL, Lothar: “La política europea de defensa tras el 11-S”, Revista de Política Exterior Número especial – septiembre 2002, p. 119.

amenaza era externa, con lo que los 19 miembros de la Organización se convertían automáticamente en agredidos:

“...una batalla –contra el terrorismo– que los países de la OTAN –en realidad todas las naciones civilizadas– deben ganar. Todos los aliados se mantiene unidos en su determinación de combatir este azote...”⁽⁹²⁾.

Por otra parte, y como consecuencia directa de lo ocurrido el 11-S, la mayor parte de los 19 miembros de la Alianza Atlántica han participado en la operación *Enduring Freedom* en Afganistán. El mando de la operación, desde el despliegue de ISAF (*Internacional Security Assistance Force*), bajo mandato de las Naciones Unidas, ha recaído en países miembros de la OTAN: primero el Reino Unido, y a continuación Turquía. Durante el siguiente periodo (bajo mando alemán y holandés), el 95% de la fuerza pertenecía a países OTAN. El 11 de agosto de 2003, la OTAN se hizo cargo del mando de ISAF, en lo que ha sido su primera misión fuera de la zona euroatlántica.

Pero si bien la ventaja comparativa de la OTAN en la lucha contra el terrorismo es su proyección militar, no debemos despreciar otras iniciativas de gran valor. La OTAN logró que todos los Estados que participan en el EAPC (*Euro Atlantic Partnership Council*), el Diálogo Mediterráneo, el Consejo Permanente Conjunto OTAN-Rusia y la Comisión OTAN-Ucrania condenaran los atentados unánimemente. La promoción de diálogo con otras naciones para fomentar un ambiente de seguridad que reduzca los riesgos de confrontación armada, con su máxima expresión en los citados foros son pruebas de ello.

Indudablemente, el interés de muchos países por formar parte del Tratado de Washington, así como los foros de diálogo establecidos por la OTAN para fomentar la estabilidad y la seguridad en su entorno, son también elementos eficaces, al menos a medio-largo plazo, para prevenir la amenaza terrorista. No hay que olvidar que:

“El EAPC es la coalición permanente más grande a nivel mundial y que la OTAN es la organización militar más eficaz en todo el planeta, por lo que tiene mucho que decir en los campos de prevención de crisis multinacionales y su gestión en caso de producirse”,⁽⁹³⁾.

⁹² Declaración del Consejo Atlántico, realizada el 11 de septiembre de 2001 / www.nato.int/docu/pr/2001/p01-122e.htm

⁹³ Discurso de Lord Robertson, Secretario General de la OTAN, a los Peregrinos de EEUU el 31ENE02 / Pag 3 / www.nato.int/docu/speech/2002/s020131a.htm.

En cuanto a la gestión de crisis, incluyendo potenciales operaciones de respuesta, la OTAN puede también hacerse cargo de las derivadas de acciones terroristas, previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este capítulo habría que hablar de la polémica respecto a las acciones de legítima defensa preventiva, que serán tratadas más adelante.

No obstante, a pesar de la implicación activa de la OTAN en la lucha contra el terrorismo a partir del 11-S, los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza han sentido la necesidad de reflexionar sobre el papel de la misma en esta campaña a largo plazo, para así poder hacer frente a lo que se considera una “amenaza asimétrica” ⁽⁹⁴⁾. Y es que el terrorismo ha pasado de ser un “riesgo” a ser una “amenaza” para la OTAN ⁽⁹⁵⁾. Como consecuencia de ello, en noviembre de 2002, se celebró la Cumbre de Praga, punto de partida de una nueva Alianza global defensiva:

“No frente a la amenaza de fronteras desbordadas o soberanías invalidadas, sino frente a actos puntuales de elementos específicos minoritarios que tratan de influir y modificar el *statu quo* a su favor a través de violaciones de la estabilidad o la paz de los demás ⁽⁹⁶⁾.”

Acordándose una serie de medidas concretas al respecto:

1. Se decidió crear una Fuerza de Respuesta de la OTAN, que estará operativa en octubre de 2004.
2. La estructura de la Organización va a modificarse en pro de una mayor flexibilidad y sencillez, que le permita hacer frente también a la lucha contra el terrorismo.
3. Se acordó desarrollar y mejorar nuevas capacidades militares para llevar a cabo operaciones en un escenario multi-amenaza (incluida la terrorista).
4. La Alianza mejorará también sus capacidades de defensa contra armas de destrucción masiva.

⁹⁴ NATO's Military concept for defence against terrorism – Annex A Definitions / www.nato.int/ims/docu/terrorism-annex.htm.

⁹⁵ NATO Handbook – “Chapter 1: What is NATO? / Terrorism and the emergence of new threats”, Belgium, NATO Office of Information and Press, 2002.

⁹⁶ DE LA TORRE, Servando: “Ante la cumbre de Praga”, Revista de Política Exterior N° 88, julio / agosto 2002, p.31.

5. La protección de la población civil, en materia Nuclear, Biológica y Química (NBQ), constituye otro factor sobre el que la OTAN está trabajando, con el fin de optimizar su apoyo en caso de necesidad.
6. La creciente amenaza de misiles contra la población o el territorio de la OTAN constituye otro tema sobre el que se harán esfuerzos tanto a nivel político, como militar. La disuasión será una estrategia a seguir para contrarrestar esta amenaza.
7. La OTAN siente además, la necesidad de protegerse contra un posible ataque contra sus sistemas de información y comunicaciones, que englobaría también el reciente concepto de ciberterrorismo.
8. La intensificación de la cooperación con otras Organizaciones internacionales es uno de los objetivos fijados por la Cumbre de Praga, sobre la base del intercambio de información y de la coordinación de acciones en la lucha contra el terrorismo.
9. Se aprobó el Concepto Militar para la Defensa Contra el Terrorismo, que subraya la disponibilidad de la Alianza para actuar contra ataques terroristas o contra su amenaza, dirigida desde el exterior contra la población, el territorio, las infraestructuras y fuerzas de la OTAN; prevé proporcionar ayuda a las autoridades nacionales en lo referente a abordar las consecuencias de estos ataques; contempla la posibilidad de apoyar a otras Organizaciones en este tema, desplegando fuerzas donde y como sea necesario. Este concepto identifica cuatro formas diferentes de operaciones de carácter militar contra el terrorismo. En todas ellas la “protección de fuerzas” es esencial:
 - Antiterrorismo, o utilización de medidas defensivas para reducir la vulnerabilidad de las fuerzas, individuos y propiedades ante el terrorismo.
 - Gestión de situaciones tras acciones terroristas, encaminadas a mitigar los efectos causados por las mismas.
 - Contraterrorismo, u operaciones militares ofensivas dirigidas a reducir la capacidad de un grupo terrorista, sobre la base de unidades especialmente adiestradas para este fin. Estas operaciones podrían ser lideradas por la OTAN –*NATO in the lead*– o no –*NATO in support*-. Las primeras requieren unas adecuadas capacidades de mando y control e Inteligencia, así como unas fuerzas especialmente adiestradas y un apoyo logístico eficaz. Por ello, la Cumbre de Praga ha impulsado las medidas

anteriormente citadas. Las segundas se realizarían en apoyo a otras Organizaciones internacionales que solicitaran ayuda.

- Cooperación Militar, es decir, el apoyo a otros organismos y agencias civiles implicados en la lucha contra el terrorismo (aduanas, policía, autoridades civiles, servicios de inteligencia e inmigración...).

10. La Alianza, en un plano menos militar y más preventivo, ha elaborado un plan de acción sobre terrorismo dentro del foro de diálogo con Estados asociados del EAPC. El plan abre cinco frentes diferentes en los que cooperar:

- Intensificación de consultas e intercambios de información, sobre la base de consultas políticas formuladas de manera individual o en pequeños grupos, intercambios de información mediante la celebración de reuniones y seminarios, intercambio de información relativa a armamento (bajo la dirección de la *Conference of National Armament Directors*), cooperación científica (identificando y mitigando las nuevas amenazas a la seguridad que se presentan con la ayuda del EAPC (*Committee on the Challenges of Modern Society*) y planeamiento de emergencias civiles ante ataques convencionales o con armas de destrucción masiva utilizadas contra la población civil.
- Mejorar el nivel de preparación para combatir el terrorismo, mediante reformas en los sectores de defensa y seguridad, planeamiento de fuerzas, gestión de la defensa aérea y del tráfico aéreo (con la colaboración del *NATO Air Defence Committee on air defence / air policing capability improvements* y el *NATO Air Traffic Management Committee*), intercambios de información sobre fuerzas, realización de ejercicios y formación, cooperación en materia armamentística para lograr un mínimo de interoperabilidad entre unidades de diferentes Estados y cooperación logística, que podría incluir *Apoyo de la Nación Anfitriona*.
- Impedir que se preste apoyo a los grupos terroristas, mediante el control de fronteras, el intercambio de información sobre su financiación (con el apoyo del *EAPC Economic Committee*), el control de armamentos y la lucha contra el tráfico ilegal de armamento ligero y explosivos.
- Mejorar las capacidades de gestión de emergencias causadas por atentados (incluidos aquellos que pudieran cometerse con armas de destrucción masiva),

prestando una especial atención a la cooperación en el planeamiento de emergencias civiles.

- Contribuir militarmente a la gestión de situaciones de emergencia.
- Cooperación en actividades científicas desclasificadas, con la participación del *NATO's Security-Related Civil Science and Technology Panel*, *NATO Science Committee*, *WMD Centre* y la *Research and Technology Organisation*.

11. Apoyo a los esfuerzos realizados a cabo por los Estados asociados.

El compromiso de la Alianza en la lucha contra el terrorismo no puede limitarse a las acciones inmediatas que se tomaron tras el 11-S. Una nueva etapa ha comenzado para esta Organización, que ya está demostrando su compromiso de seguir en la misma línea iniciada hace ya dos años y medio:

“...hemos definido la defensa contra el terrorismo de modo amplio para incluir actividades realizadas por nuestras fuerzas como y donde sea necesario. Deben ser capaces de disuadir, defender, desbaratar y protegerse contra ataques terroristas, o amenazas de ataques dirigidas desde el exterior, y de actuar sobre esos terroristas y sobre quienes les cobijan...”⁽⁹⁷⁾.

Unión Europea

Europa tiene una obligación histórica a la hora de defender los principios y valores que fundamentan los sistemas políticos de sus Estados miembros. Como apunta Martín Ortega:

“La proyección global de Europa no se basa sólo en intereses económicos, militares o de otro tipo, sino también en el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, así como la defensa de valores comunes de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas”⁽⁹⁸⁾.

Para ello, este autor propone varios retos que son necesarios para lograr una nueva agenda global: el apoyo incondicional al multilateralismo, fijar unas reglas generales para el uso de la fuerza armada –sobre la base del Consejo de Seguridad de Naciones

⁹⁷ Discurso del Secretario General de la OTAN “Placaje al terror: la nueva misión de la OTAN” / www.nato.int/docu/speech/2002/s020620a.htm.

Unidas– democratizar el mundo, pero no de forma unilateral ni por la fuerza, potenciar el libre comercio y el desarrollo y no descuidar el medio ambiente. Esta multilateralización, requiere que la Unión siga reforzando su capacidad de trabajar con otros actores de primer orden, y muy especialmente con la OTAN, por ser un elemento crucial del sistema internacional, siendo la base de la relación transatlántica. Además, la cooperación con Organizaciones regionales como la OSCE, que refuerzan la gobernanza mundial, y el apoyo a la consolidación de la ONU, como garante de la paz, resultan necesarias.

Además, la Unión Europea está pasando de ser un actor comercial y económico de primer orden a nivel global, a ser también un actor en el ámbito de la política y de la seguridad. De hecho:

“Los 25 Estados de la Unión, con más de 450 millones de habitantes, producen un cuarto del producto nacional bruto de todo el mundo. Por tanto, nos guste o no, tenemos que estar dispuestos a compartir la responsabilidad de la seguridad mundial”⁽⁹⁹⁾.

Esta responsabilidad fue ejercida de manera más explícita tan sólo 10 días tras los atentados del 11-S, cuando un Consejo Europeo de carácter especial adoptó un plan de acción que trataba de poner en práctica una serie de propuestas políticas para implicar a la Unión de forma más directa en la lucha contra el terrorismo. Para poner fin a la indefinición actual a la hora de establecer qué son actividades terroristas, la Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo, adoptada en junio de 2002, proporcionará a los Estados de la Unión una definición común de actos y grupos terroristas⁽¹⁰⁰⁾.

Las áreas en las que la Unión decidió actuar fueron la cooperación policial y judicial, las relaciones bilaterales con terceros países y regiones (Oriente Medio, los aliados euromediterráneos, la reconstrucción de Afganistán y operaciones de ayuda humanitaria), la seguridad del transporte aéreo, medidas económicas y financieras y la preparación ante emergencias.

La Unión Europea es el:

⁹⁸ ORTEGA, Martín: “Europa despierta”, Revista de Política Exterior N° 94 , julio / agosto 2003, p.56.

⁹⁹ SOLANA, Javier: “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE”, Revista de Política Exterior N° 95, septiembre / octubre 2003, p. 37.

¹⁰⁰ La Comisión Europea actualiza regularmente la lista de personas, grupos y entidades terroristas, sobre la base de las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de la ONU o del Comité de Sanciones.

“Actor civil por antonomasia de la globalización, dotado de instrumentos político-diplomáticos, económico-financieros y otros de carácter socio-cultural que hacen de esta Organización supranacional única en el mundo un actor imprescindible para hacer frente desde un enfoque multidireccional al terrorismo” (¹⁰¹).

En cuanto a la prevención del problema, y como ya anunció el Parlamento Europeo en su “Recomendación sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo”, es esencial para los Estados miembros la adopción y desarrollo de políticas educativas y sociales en apoyo de la democracia y como instrumento de fomento del rechazo de actitudes violentas, especialmente entre los jóvenes. En este sentido, por ejemplo, la Unión Europea ha iniciado un diálogo intercultural en el ámbito de ministros de Asuntos Exteriores con la Organización de la Conferencia Islámica.

La cooperación policial y judicial es otro de los puntos en los que las competencias de la Unión Europea son de perfecta aplicación al fenómeno del terrorismo, como pone de manifiesto la iniciativa sobre la “orden europea de búsqueda y captura o el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales”. La Unión Europea ha adoptado un papel de liderazgo en la escena internacional en el ámbito de la cooperación policial y judicial.

En este sentido, la Unión Europea puede impulsar medidas eficaces contra el terrorismo en el ámbito de sus competencias, tratando de conseguir el consenso entre los Estados miembros para armonizar las legislaciones nacionales con las directrices marcadas por el Consejo. De hecho, ya se han registrado iniciativas al respecto, como las contenidas en la “Propuesta de Decisión-Marco del Consejo o en la Recomendación del Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo”, que buscan la creación de un marco común para la lucha contra el terrorismo, como instrumento que facilitará una cooperación más estrecha de la Unión con terceros países.

La Unión Europea, única Organización supranacional de las cuatro analizadas en este documento, posiblemente gracias a su cohesión política, ejerce el liderazgo en cuanto a medidas legislativas para combatir el terrorismo. De hecho, ha adoptado una gran cantidad de leyes que cubren todas las áreas de trabajo marcadas por la resolución 1.373 (2001), incluyendo posiciones comunes en el seno de la política exterior de seguridad y defensa. La Unión presta especial atención a la lucha contra la financiación de los grupos

¹⁰¹ ECHEVERRÍA JESÚS, C: opcit, p. 41.

terroristas, como refleja la adopción y aprovechamiento de la lista de grupos terroristas relacionados con Al-Qaeda reflejadas en la resolución 1.267 (1999) del Comité de Sanciones de la ONU, para adaptar su propia legislación.

En el campo de la inmigración, todos los instrumentos legislativos contienen cláusulas de “orden público” que autorizan a los Estados miembros a rechazar la entrada o expulsar a ciudadanos de terceros países por razones de “orden público o seguridad doméstica”.

Respecto al control del tráfico de armas, la Unión Europea firmó en enero del año 2002 el Protocolo de la ONU contra el Tráfico y Fabricación Ilegal de Armas de Fuego, sus partes, componentes y municiones (adjunto a la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional). Actualmente se está trabajando en la adecuación de la legislación existente para optimizar los resultados en este campo (hay incluso un Código de Conducta de la Unión sobre exportaciones de material militar, para evitar que llegue a manos de organizaciones terroristas). El diálogo político que la Unión Europea mantiene con terceros países le está permitiendo extender este compromiso más allá de sus propias fronteras.

Por último, el Consejo ha adoptado una recomendación ⁽¹⁰²⁾ para actuar sobre los lazos que existen entre el terrorismo y el crimen organizado. Además, la Unión ha puesto en marcha un programa conjunto del Consejo y la Comisión para prevenir y limitar las consecuencias de un hipotético ataque terrorista con armas de destrucción masiva.

En cuanto a las medidas políticas y económicas, está claro que la primera potencia económica del mundo puede y debe hacer valer sus “armas” para derrotar a la lacra terrorista. Es imprescindible que desde todas las instituciones de la Unión se potencie la unidad de doctrina política. El impulso en este sentido no debería depender del interés que la Presidencia tenga en el tema, como es el caso de España, sino que la línea de acción estratégica no debe ser una política de los europeos, sino que debe seguir una línea supranacional, europea.

Además, la primera potencia económica mundial puede imponer sanciones y adoptar medidas de carácter diplomático, político y económico, y medidas de disuasión contra los Estados que apoyan directa o indirectamente a los grupos terroristas.

¹⁰² Recomendación del Consejo de 25 de abril de 2002 sobre la mejora de métodos de investigación en la lucha contra el crimen organizado ligado al tráfico de drogas.

Por último, la posibilidad de incluir en las *misiones Petersberg* ⁽¹⁰³⁾ aquellas destinadas a la lucha contra el terrorismo (véase más adelante), legitimaría también la participación en operaciones militares de los miembros de la Unión.

Por supuesto que todas estas medidas de diferente naturaleza tienen una base sólida gracias a las *estrategias comunes* que adopta el Consejo Europeo, a las “posiciones comunes”, las “acciones comunes, decisiones, acuerdos y declaraciones”, instrumentos todos de la Política Europea de Seguridad Común (PESC). En el marco de la PESC, cabe destacar el informe del alto representante “una Europa segura en un mundo mejor”, aprobado en diciembre del año pasado por los jefes de Estado y de Gobierno, que constituye el “primer concepto estratégico” ⁽¹⁰⁴⁾ de la Unión Europea. En él se describe el nuevo entorno de seguridad creado por la globalización e identifica las principales amenazas a las que se enfrenta la Unión, entre las que está, por supuesto, el terrorismo. En este Documento, la Unión refuerza su compromiso de cooperación con el resto de Organizaciones internacionales, así como con la Corte Penal Internacional, de la que hablaremos más adelante.

La OSCE

La OSCE, como instrumento primario de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto, puede y debe adaptarse y evolucionar para hacer frente a las nuevas amenazas, y en especial a la del terrorismo.

No cabe duda de que la reducción de la pobreza, la promoción del imperio de la ley, el respeto a los derechos humanos, el establecimiento de instituciones, la aplicación de principios universales como la tolerancia, la democracia, la justicia social o el diálogo intercultural e interregional, la lucha contra el crimen organizado en las “zonas grises” ⁽¹⁰⁵⁾ -como es el tráfico ilegal de armas o de seres humanos- y la resolución pacífica de conflictos, son áreas de trabajo de la OSCE que contribuyen de forma significativa a la lucha contra el terrorismo, por actuar en la raíz del problema.

¹⁰³ El 19 de junio de 1992, la Declaración de Petersberg dotaba a la Unión Europea Occidental de tres tipos de misiones: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, misiones de fuerzas de combate en la gestión de crisis.

¹⁰⁴ CASAJUANA, Carles: “La política europea de seguridad y defensa”, Revista de Política Exterior N° 97, enero / febrero 2004, p. 135.

En mi opinión, las competencias atribuibles a esta Organización en la lucha contra el terrorismo se pueden agrupar en dos grandes bloques:

- La lucha contra el terrorismo propiamente dicha.
- La supervisión de las acciones emprendidas por la comunidad internacional en esta guerra para asegurar el respeto a los derechos humanos.

Las competencias tradicionales de la OSCE en cuanto a la difusión de valores como la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos, constituyen una inmejorable manera de luchar contra el verdadero origen del problema. Así lo pone de manifiesto su embajador Gérard Stoudmann, director de la Oficina para las Instituciones Democráticas, al afirmar que en la lucha contra el terrorismo:

“... la puesta en marcha de instituciones democráticas, la mejora de las capacidades del poder Judicial, la involucración de la sociedad civil y la promoción de la tolerancia y el diálogo entre religiones y culturas...” (106).

Deben ser líneas de acción prioritarias. Porque, no podemos olvidar que el terrorismo tiene un inmejorable caldo de cultivo en las regiones donde hay inestabilidad, donde el imperio de la ley no existe. Además, las actividades llevadas a cabo por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) encajan perfectamente con este objetivo de acabar con el terrorismo: la asistencia técnica a las instituciones judiciales de los Estados que padecen directamente este problema, la formación de policías y la organización de seminarios para encontrar el mejor camino en esta lucha son algunos ejemplos.

Está claro que en el campo de la prevención, la OSCE es un actor clave. Como dice el “plan de acción de Bucarest para combatir el terrorismo”, la OSCE tiene un enorme bagaje en temas de seguridad no específicamente militares, sino ligados a la sociedad civil, a la economía, interpretando la dimensión humana de los conflictos, avalada por su gran radio de acción, con miembros de distintas culturas y regiones geográficas. Además, tiene una amplia experiencia sobre el terreno y es experta en alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis, rehabilitación posconflicto y formación de instituciones

¹⁰⁵ Bucarest Action Plan / V Reports to the Bucarest ministerial Council Meeting / Combating Risks to security / www.osce.org/docs/english/1990-1999/mcs/9buch01e.htm.

¹⁰⁶ Ankara Counterterrorism Conference 24-26 June 2002 / Keynote speech by Ambassador Gérard Stoudmann/ Pag 4 / www.osce.org/.../1686_en.html?PHPSESSID=4bc4d1b65e114e0c8230d8e34b2353f.

democráticas. Más concretamente, los programas de formación y monitorización de policías, la monitorización de control de fronteras y la asistencia técnica en materia judicial y legislativa son algunos de los campos en los que la OSCE puede desempeñar una labor muy eficaz en la lucha contra el terrorismo.

La OSCE, a pesar de haber decidido transformarse en una Organización regional de seguridad, tampoco es una Organización especializada en la lucha contra el terrorismo como tal. No obstante, tal y como reflejó el embajador Gérard Stoudmann, director de la OIDDH en la Reunión de Implementación de la Dimensión Humana de la OSCE, en septiembre de 2001, los atentados del 11-S han puesto de manifiesto la estrecha relación que hay entre la seguridad y el respeto a las libertades fundamentales, los derechos humanos y los valores democráticos.

La expresión material de esta voluntad de la OSCE de incluir entre sus misiones las derivadas de la lucha contra el terrorismo la constituye el “plan de acción de Bucarest para combatir el terrorismo”, que establece el marco de actuación para los Estados miembros y la Organización a este respecto, junto con la Carta sobre Prevención y Lucha contra el Terrorismo y el Programa de Acción de Bishkek (¹⁰⁷). En resumen, estas misiones -de carácter preventiv - son:

- La OIDDH incrementará sus esfuerzos para promover y asistir en el establecimiento de instituciones democráticas, a petición de los Estados, apoyando el fortalecimiento de las capacidades administrativas, de las estructuras parlamentarias y de gobierno locales y centrales, ofreciendo apoyo técnico en materia judicial, sociedad civil y defensor del pueblo.
- Los Estados participantes, el Consejo Permanente, la OIDDH, el comisionado para las Minorías Nacionales y el representante para la Libertad de los Medios de Comunicación promoverán la tolerancia y las relaciones armoniosas entre grupos de distinta etnia, religión, lengua etc con objeto de evitar actitudes violentas derivadas del radicalismo o discriminación.
- Los Estados participantes Secretaría trabajarán para encontrar indicadores de riesgo socioeconómicos, tales como corrupción, actividades económicas ilegales, altas tasas de desempleo, pobreza, escasez de recursos naturales, etc.

- La OSCE seguirá luchando para prevenir conflictos violentos, promoviendo mecanismos de resolución pacífica de los mismos.
- Los Estados miembros se comprometerán a revisar sus legislaciones en materia antiterrorista de acuerdo con los convenios internacionales al respecto, así como a prevenir las actividades relacionadas con el terrorismo, como el crimen organizado o el blanqueo de dinero que puedan suponer un apoyo para su financiación y supervivencia.
- Los Estados miembros colaborarán para impedir el flujo de terroristas a través de sus fronteras.

Pero como ya se expuso anteriormente, existe otro frente abierto para la OSCE en la lucha contra el terrorismo: la defensa de los derechos humanos en las medidas adoptadas por los Estados en su legítima lucha contra el terror. En palabras del director de la OIDDH:

“La protección de los valores democráticos y de los derechos humanos, por tanto, no puede ser si no vista como una parte integral de la lucha contra el terrorismo, y no como un obstáculo para ella.”

Así pues, los poderes extra otorgados a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley deben estar sujetos a una estrecha supervisión judicial.

La OSCE ha establecido de forma permanente una Unidad de Acción contra el Terrorismo, en la Oficina de la Secretaría General, para prevenir y combatir el terrorismo de una forma más eficaz.

La Unidad de Asuntos Policiales Estratégicos, también juega un papel importante en la lucha contra el terrorismo, mediante actividades de reforzamiento de la ley y operaciones sobre el terreno, para ayudar a los países a detectar o contrarrestar grupos extremistas y evitar que recluten jóvenes en sus filas.

Asimismo, la OSCE ha adoptado una Carta sobre la Prevención y Combate del Terrorismo, a raíz del X Consejo Ministerial, celebrado en Oporto en diciembre de 2002, y el Foro para la Cooperación en materia de Seguridad ha comenzado a incluir en su

¹⁰⁷ En 2001 se adoptó el Programa de Bishkek para consolidar la seguridad y estabilidad en Asia Central. El documento fue firmado por 50 países y 21 Organizaciones Internacionales.

agenda asuntos relacionados con las nuevas amenazas, entre las que obviamente se incluye el terrorismo.

Áreas y formas de cooperación entre organizaciones

Sin pretender establecer una férrea y estanca separación entre las diferentes formas de cooperación en las que pueden verse involucradas las Organizaciones en estudio, podríamos agrupar dichas actividades según los siguientes principios:

División del trabajo basada en la ventaja comparativa

La división del trabajo, basada en la “ventaja comparativa”⁽¹⁰⁸⁾ pasa por la coordinación entre las diferentes Organizaciones para sumar esfuerzos y optimizar el rendimiento de las mismas en aquellas capacidades específicas que les confieran una eficacia significativa en aspectos concretos⁽¹⁰⁹⁾.

Por ejemplo, la ONU no parece estar en condiciones de actuar eficazmente en operaciones destinadas a suprimir grupos terroristas, adelantarse a ataques u obtener información técnica y especializada,⁽¹¹⁰⁾. Sin embargo, se encuentra en una posición excepcional para proporcionar una determinación y cohesión política -basada en unos principios reconocidos internacionalmente- como herramienta de trabajo a la hora de liderar la cooperación entre organizaciones de diferente naturaleza. Por ello, el papel de la ONU en este sentido podría ser, en general, el de establecer normas, coordinar esfuerzos para evitar su duplicación y el derroche de recursos, cooperar y fomentar las capacidades de las demás organizaciones, ayudando a establecer una división del trabajo basada en ventajas comparativas y fomentando el flujo de información entre todas ellas. De hecho la ONU ha manifestado en multitud de ocasiones su deseo de concertar acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, preparando tratados de cooperación, intercambios

¹⁰⁸ Página 2 del Anexo “Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” a las Cartas idénticas de fecha 1º de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General / <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf?OpenElement>

¹⁰⁹ Podría establecerse una similitud entre esta necesidad de cooperación, desde la diversidad, y las *Tres Ds* a las que hacía referencia la secretaria de Estado norteamericana M. Albright, al referirse a Europa y Estados Unidos : *no discriminar, no duplicar y no desligar* / BEREUTER, Douglas: “Political & Military implications of NATO’s action in the FRY / The creation of the ESDI within the EU: a US perspective”, documentación del I.U. Gutiérrez Mellado / Organismos Internacionales de Seguridad, p. 52.

¹¹⁰ Punto 9 del Anexo “Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” a las Cartas idénticas de fecha 1º de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General / <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf?OpenElement>

de información, procedimientos de asistencia jurídica recíproca ⁽¹¹¹⁾ y cursos y seminarios de capacitación ⁽¹¹²⁾ entre Estados miembros e incluso con organismos especializados y organizaciones intergubernamentales competentes, con el fin de promover la adopción de medidas encaminadas a combatir y eliminar los actos de terrorismo. En definitiva, la ONU parece irremplazable si buscamos un orden internacional basado en la responsabilidad y la voluntad colectivas:

“Es la pieza clave de una arquitectura multilateral del orden mundial, como bien saben los neoconservadores estadounidenses que desean vaciarla de cualquier función ordenadora. Restablecer su credibilidad y funcionalidad es, sin duda, uno de los ejes de un orden que tenga a la comunidad internacional como un protagonista activo y legítimo” ⁽¹¹³⁾.

Por otra parte, la OTAN basa su ventaja comparativa en sus capacidades militares, aunque, como hemos visto, trabaja también en otros campos que no son puramente castrenses.

La OSCE, Organización de seguridad pan europea y excelente plataforma para servir de puente entre iniciativas regionales a la hora de establecer prioridades comunes (acercando a las comunidades euroatlántica y euroasiática), está mejor preparada para afrontar el problema desde una concepción de la seguridad más amplia, integrando la parte político-militar de la misma con su dimensión humana y económica. Además, hay que añadir otros valores como la gran cantidad de miembros que forman parte de ella -55- su área de influencia (de Vancouver a Vladivostok), su experiencia sobre el terreno y su capacitación en cuanto a alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto, además de la promoción de instituciones democráticas. Por otra parte, y a pesar de la inactividad de esta Organización en algunos campos, como el de las operaciones de imposición de la paz:

¹¹¹ Resolución 51/210 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” / Apartado I, Punto 3 – e.

¹¹² Resolución 49/60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Medidas para eliminar el terrorismo internacional” / Anexo, Apartado III, Punto 10 – d.

¹¹³ MEDINA, Guillermo: “La ONU después de Irak”, Revista de Política Exterior N° 95, septiembre / octubre 2003, p.126.

“La OSCE sirve a los aliados para evitar el aislamiento de Rusia, pacificar la transición democrática de los nuevos Estados y como foro complementario especializado en la prevención de conflictos y reconstrucción de la paz” (¹¹⁴).

Áreas íntimamente relacionadas con la lucha contra el terrorismo.

La Unión Europea puede aspirar a ser el “portavoz del Derecho” (¹¹⁵) en la lucha contra el terrorismo. De hecho, la Unión, es una referencia obligada en lo que se refiere a reformas judiciales que se pueden implementar para llevar a los terroristas ante la Justicia e impedir su libre circulación y la financiación de sus actividades. Este éxito es, sin duda, fruto de la construcción de una Europa cohesionada políticamente, que empieza a tener claro que su Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) debe ser una prioridad.

Esta cooperación entre las cuatro organizaciones tratadas debe tener un garante de que los esfuerzos se realicen de forma complementaria y en la misma dirección. El Organismo que podría interpretarse que puede asumir estas funciones es el CCT, comprometido con la creación de una red global de organizaciones que trabajen para acabar con este fenómeno y con la “promoción de posibles sinergias” entre los programas de asistencia comunes (¹¹⁶). Esta cooperación ya está en marcha, tal y como refleja la reunión especial organizada por el CCT, a la que se invitó, entre otras Organizaciones internacionales, regionales y subregionales, a la Unión Europea, la OSCE y la OTAN, celebrada el pasado 6 de marzo de 2003. Obviamente, todas estuvieron de acuerdo en que debían intercambiar información (¹¹⁷) y experiencias en sus áreas de competencia, para lo cual el CCT creará y mantendrá actualizada una lista de “personas de contacto” de todas las Organizaciones que trabajen en este tema, coordinará esfuerzos con el fin de evitar duplicidades para lograr el principio de economía de medios, y tratará de llevar a la práctica su firme compromiso de impulsar iniciativas dentro de cada una de ellas con carácter urgente dentro del marco acordado y en forma de plan de acción. Asimismo, desarrollará mecanismos que faciliten la asistencia y la cooperación entre vecinos.

¹¹⁴ ARTEAGA, Félix: “La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión”, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999, p.45.

¹¹⁵ MOREAU DEFARGES, Philippe: “La UE frente a la crisis iraquí”, Revista de Política Exterior N° 92, marzo / abril 2003, p.83.

¹¹⁶ Invitación formulada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al CTC en el Anexo de la resolución 1377 (2001) de 12 de noviembre de 2001, en la que se aprueba una declaración sobre esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo.

¹¹⁷ Este intercambio de información podría llevarse a cabo a través de una página web o de *notas verbales*, dirigidas a los jefes de las Organizaciones, con la ayuda de un gabinete de asesores expertos que colaborasen en el estrechamiento de vínculos de unión entre el CTC y el resto de Organizaciones.

Además, las Organizaciones se comprometieron a invitarse mutuamente a aquellas reuniones sobre este tema que se consideren de interés (como por ejemplo la reunión mantenida en el Cuartel General de la OTAN la primera semana de junio de 2002 entre el Consejo Atlántico y sir Jeremy Greenstock, presidente del CCT, de la que, entre otras, se concluyó la buena posición de la Alianza para luchar contra el crimen transnacional organizado, incluido el tráfico ilegal de materiales NBQ).

Cooperación institucional

Existen otras fórmulas de cooperación nada desdeñables. Por ejemplo, la firma y ratificación de convenciones internacionales promovidas por la ONU, por parte de Estados miembros de estas organizaciones o incluso de terceros países, impulsada desde cualquiera de las otras tres, constituye una particular, pero efectiva, forma de cooperación implícita de la que existen evidencias. No cabe duda de que las políticas puestas en marcha en el seno de cada una de estas organizaciones habrán de estar de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por sus componentes en el marco de la ONU. Así lo reflejan las conclusiones obtenidas de la citada reunión especial del CCT, en la que bajo el título *Political Momentum*, todos los asistentes se comprometieron a instar a los Estados miembros de cada una de sus organizaciones a que otorgasen la máxima prioridad a la lucha contra el terrorismo, en el marco de la resolución 1.373 (¹¹⁸).

Por ejemplo, el plan de acción de Bucarest de la OSCE para combatir el terrorismo, o la Carta sobre la Prevención y Lucha contra el Terrorismo adoptada por sus miembros, compromete, al menos sobre el papel, a los Estados miembros a ratificar las convenciones y protocolos internacionales promovidas por la ONU contra el terrorismo. En determinadas regiones, como el Cáucaso y Asia Central, este programa de ayuda se ha puesto en marcha con la colaboración de la Oficina para la Prevención del Crimen y el Control de la Droga (UNDOC), organizándose seminarios de apoyo a este proceso. Además, la OIDDH se presta a asistir a los Estados en la implementación de dichos acuerdos e incluso a ayudarles en la redacción de la legislación interna que permita llevarlos a la práctica.

¹¹⁸ Counter Terrorism Committee –The CTC Special Meeting and Follow-up / www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_meeting.html.

Otro ejemplo de este tipo de coordinación se puede encontrar en el punto quinto del preámbulo del plan de acción del EAPC (¹¹⁹) de la OTAN, en el que se declara que:

“Los Estados del EAPC reafirman su determinación a firmar, ratificar e implementar las convenciones de Naciones Unidas relativas a la lucha contra el terrorismo” (¹²⁰).

Este compromiso no es si no la expresión material de la adhesión de la Alianza Atlántica a los principios establecidos por la Carta de Naciones Unidas y el reconocimiento del papel que su Consejo de Seguridad juega en el mantenimiento de la paz en todo el mundo, tal y como se refleja en el primer párrafo y en los artículos 1 y 7 del Tratado de Washington.

En el caso de la Unión Europea, a pesar de reconocer que la ratificación de estas convenciones y protocolos internacionales es cosa de los Estados a título individual, la Posición Común del Consejo 2001/930/CFSP de 27 de diciembre de 2001 compromete a sus miembros a firmar dichos Tratados. Además, la Unión Europea ya ha expresado su compromiso de acercar a terceros países a la firma y ratificación de acuerdos internacionales, especialmente los promovidos por Naciones Unidas, así como a apoyarles para cumplimentar cuanto se especifica en la resolución 1.373 (¹²¹).

Apoyo a la Corte Penal Internacional

A pesar de que el proyecto de “Paz Perpetua” recogido por el abate de Saint-Pierre, en el que se proponía la creación de una liga de Estados soberanos con tribunal, ejército y congreso permanente, no pudo llevarse a la práctica por su falta de realismo, trescientos años después, asistimos ilusionados a la creación de un Tribunal Internacional, cuya aportación a la lucha contra el terrorismo podría ser muy significativa. Esto es así, dado que se parte de la base de que la lucha contra el terrorismo ha de estar basada en derecho, siendo conveniente crear una base legal que sustente la persecución interestatal de los terroristas, en un espacio universal y único, convirtiendo al terrorismo en un crimen contra la humanidad que pueda ser perseguido por este Tribunal. Es una visión idealista (¹²²) de las relaciones internacionales, frente a la perspectiva *realista*, defendida por

¹¹⁹ El EAPC fue establecido en 1997 y reúne a 19 aliados y 27 asociados en un foro de cooperación, mediante reuniones periódicas a nivel de Embajadores y Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa.

¹²⁰ Partnership Action Plan against Terrorism / www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm.

¹²¹ Este apoyo se produce en forma de intercambios de información sobre grupos terroristas y sobre quienes les apoyan, intercambio de puntos de vista sobre cómo luchar contra el terrorismo, con ayuda sobre el terreno a base de cursos de formación, intercambio de experiencias para prevenir este fenómeno etc.

¹²² ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Poder, orden y percepciones tras el 11 de septiembre”, Revista de Política Exterior Nº 87, mayo / junio 2002, p. 59.

algunos, que basa en el poder de los Estados, al no existir un poder coercitivo supranacional, el orden internacional. De hecho, esta idea surgió hace ya muchos años en el seno de la Liga de Naciones, tras el asesinato del rey Alejandro I de Yugoslavia en el año 1934. Tras descartar su inclusión en el organigrama de Naciones Unidas, el Estatuto de Roma tuvo como objeto:

“La constitución de una nueva organización internacional –de naturaleza híbrida entre una organización internacional y una institución judicial- cuyo mandato es el ejercicio de la función judicial penal respecto de las personas que se reputen autores de los más graves crímenes de trascendencia internacional a la que se atribuyen competencias exclusivamente judiciales” (¹²³).

Intercambio de información

Como ya se ha dicho, el intercambio de información puede ser una herramienta de trabajo muy útil de la que pueden servirse las cuatro Organizaciones. La OTAN ha creado el *NATO Starnet Defense Against Terrorism Information Node* en el que se presenta información sobre la amenaza y su valoración, ciberterrorismo, política, adiestramiento, control de la proliferación etc, o el *Committee on Challenges of Modern Society* que puede hacer de bisagra entre los Estados miembros del EAPC y otras Organizaciones internacionales.

Además, la Alianza y la OSCE han articulado ya un procedimiento para intercambiar información relativa a la implementación de medidas de confianza, poniendo en contacto a la Secretaría de la OSCE y a la Sección de Coordinación de Verificación e Implementación de la Secretaría de la OTAN.

Por su parte, la OSCE ha comenzado también a activar mecanismos para intercambiar información relevante en materias como la migración (íntimamente ligada al control de fronteras), en coordinación con otras organizaciones, como la Organización Internacional de las Migraciones (¹²⁴), así como cualquier otra información sobre terrorismo, creando la Red sobre Antiterrorismo entre sus Estados miembros, cuyo ejemplo podría extrapolarse

¹²³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción: “Algunas reflexiones sobre la Corte Penal Internacional como institución internacional”, *Revista española de derecho militar* N° 75, enero / junio 2000, p.175.

¹²⁴ Reunión de Alto nivel sobre migración y terrorismo / Praga, 3-6 de junio de 2002 / www.osce.org/news/show_news.php?id=2494.

a un marco multiorganizacional. De este modo, una gran cantidad de información podría ser compartida por la OTAN, la ONU y la Unión Europea.

También esta última puede colaborar con la OSCE en este sentido, gracias a su Sistema de Alerta Temprana, establecido por el Consejo en mayo de 1999 y en auge desde septiembre de 2001 entre los Estados miembros, para la transmisión de información sobre inmigración ilegal.

La *European Judicial Network*, establecida tres años antes de los atentados del 11-S en el seno de la Unión Europea, es otro claro ejemplo de cómo se puede facilitar el intercambio de información entre Estados, en este caso judicial, pudiendo también hacerse extensivo a otras organizaciones. La Unión Europea puede jugar un importante papel en este sentido colaborando en el control de la seguridad de pasaportes y visados, así como luchando contra la falsificación de documentos. La cooperación entre Europol y Eurojust y las otras tres Organizaciones podría dar grandes frutos.

Representación habitual en reuniones de interés común

El intercambio de información puede materializarse también sobre la base de contactos periódicos o eventuales en el marco de reuniones, seminarios o talleres de trabajo organizados por cualquiera de las tres Organizaciones. Por ejemplo, el Departamento de Asuntos Políticos, centro de coordinación de la ONU sobre el terrorismo, podría participar en las reuniones de alto nivel que se celebrasen en el seno de las demás organizaciones, con el fin de evitar que se produzcan divergencias políticas entre ellas.

De hecho, es una realidad que se producen consultas entre las diferentes organizaciones. Por ejemplo, entre el 14-15 de mayo de 2002, bajo los auspicios del Foro de la OSCE para Cooperación en Materias de Seguridad, se celebró una reunión a la que asistieron representantes, entre otras, de la UNDOC y de la OTAN. Sólo un mes más tarde, a ellas se unió la Unión Europea en la reunión de alto nivel sobre la Prevención y Lucha contra el Terrorismo en Lisboa (¹²⁵). Estos contactos se han mantenido en diferentes tipos de reuniones entre organismos especializados, como es el caso del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica para Europa, etc., como lo demuestran las reuniones de alto nivel tripartitas que desde 1993 reúnen a representantes de la OSCE, el Consejo de Europa y la ONU.

¹²⁵ En este caso, por parte de la ONU, asistieron representantes del Comité Contra el Terrorismo.

En las reuniones que se celebran en el seno de la OTAN, como por ejemplo las del *NATO Political-Military Steering Committee* , participa personal de la OSCE, del mismo modo que el secretario general de la Alianza toma parte en reuniones organizadas por esta última.

Asimismo, no debemos olvidar que en las reuniones que celebra la OSCE, la delegación nacional que representa al Estado que ejerce la presidencia de la Unión Europea, habla en nombre del resto de Estados de la Unión Europea.

Promoción de foros de diálogo

Otro campo en el que los esfuerzos de las Organizaciones tratadas pueden sumarse y extenderse por regiones geográficas ajenas al territorio de sus Estados miembros, es el de la promoción del diálogo y el acercamiento de culturas. Es la denominada “Nueva Vía”⁽¹²⁶⁾, nacida de la asunción de que el capitalismo es necesario pero no suficiente y debe basarse en una economía solidaria y en los valores tradicionales de la sociedad occidental, para poder ganar la batalla contra el fanatismo y el terrorismo. La importancia de estos esfuerzos radica, fundamentalmente, en que se dirigen a cortar la raíz del problema, reuniendo alrededor de la misma mesa a dirigentes de países que podrían servir de centros de reclutamiento de terroristas. De hecho, la resolución 1.377 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, en la que se aprueba una declaración sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo, destaca que:

“Los persistentes esfuerzos internacionales por promover la comprensión entre las civilizaciones y abordar los conflictos regionales y toda la gama de problemas de alcance mundial, entre ellos las cuestiones relativas al desarrollo, contribuirán a la cooperación y colaboración internacionales, que de por sí son necesarias para sostener la lucha más amplia posible contra el terrorismo internacional.”

Esta declaración podría complementarse con las actividades de la Unión Europea o las diferentes iniciativas de la OTAN de naturaleza similar, así como con los talleres y seminarios que la OSCE organiza regularmente para fomentar los valores democráticos y la justicia económica y social. Estas actividades comprenden un amplio abanico de áreas de trabajo, que no se limitan a las tradicionalmente vinculadas con la seguridad. De hecho:

“El poder económico y las capacidades militares no son todo en las relaciones internacionales. Hay otro factor no menos importante: la diversidad cultural del mundo en que vivimos, lo que hace todavía más remota la posibilidad de un mundo unipolar”⁽¹²⁷⁾.

Así lo demuestra, por ejemplo, la Recomendación número 9 del Informe del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas y el Terrorismo, que propone la mejora de las actividades de divulgación en centros de reflexión de países árabes o la Recomendación número 21 del mismo, que anima a la ONU a presentar propuestas para reforzar las normas éticas y alentar a la creación de un código de conducta para científicos. Se trata de:

“No extrapolar la guerra contra el terrorismo transformándola en una guerra contra el islam, una guerra que no venza al terrorismo sino que lo alimente y acreciente y, de paso, suprima libertades importantes, renueve el proteccionismo y el nacionalismo y demonice a los culturalmente diferentes”⁽¹²⁸⁾.

La OTAN ha creado un excelente foro para difundir estas ideas sobre la base del EAPC y al Diálogo Mediterráneo⁽¹²⁹⁾. El plan de acción contra el terrorismo del primero, constituye una herramienta excelente para imbuir del espíritu de la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a todos los participantes en él. En cuanto al segundo, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN han aprobado intensificar la dimensión política y práctica del mismo, mediante la cooperación práctica en la lucha contra el terrorismo. En él, la OTAN trata de extender la idea de que la lucha contra el terrorismo no es una lucha contra el islam. En este sentido es alentador observar cómo la Organización de la Conferencia Islámica condenó enérgicamente los atentados del 11-S, calificándolos como contrarios a la enseñanza de cualquier religión. De forma más limitada, pero no menos importante, el Consejo OTAN-Rusia⁽¹³⁰⁾ y la Comisión OTAN-Ucrania⁽¹³¹⁾,

¹²⁶ ADORNATO, Fernandino: “Una Nueva Vía cultural para derrotar al terrorismo”, Revista de Política Exterior Número especial – septiembre 2002, p.135.

¹²⁷ ALONSO ZALDÍVAR, C: “¿Mundo unipolar o mundo multipolar?”, Revista de Política Exterior Nº 95, septiembre / octubre 2003 , p.55.

¹²⁸ BECK, Ulrich: “Sobre el terrorismo y la guerra”, Barcelona, Piados, 2003, pp. 22-23.

¹²⁹ El Diálogo Mediterráneo de la OTAN fue lanzado en 1994 y engloba a Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos, Túnez y Argelia. Su principal misión es la de contribuir a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, mediante un entendimiento mutuo, corrigiendo las posibles ideas preconcebidas que estos países tenían sobre la Alianza Atlántica / NATO Handbook, Belgium, NATO Office of Information and Press, 2001, p. 91.

¹³⁰ El Consejo comenzó a reunirse en julio de 1997, con el nombre de Consejo Permanente Conjunto OTAN-Rusia. Se reúne mensualmente a nivel de Embajadores y representantes militares, y dos veces al año a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa y Jefes de Estado Mayor. En ocasiones pueden reunirse incluso los Jefes de Estado y de Gobierno / NATO Handbook, Belgium, NATO Office of Information and Press, 2001, p. 83.

complementan este amplio abanico de actores que se pueden involucrar en esta lucha desde el convencimiento y la reflexión.

Por su parte, la Unión Europea mantiene abierto un abanico muy extenso de Estados no miembros con los que colabora en esta lucha, bien desde el formato de cooperación bilateral –como es el caso de Estados Unidos– bien mediante la fórmula de cooperación y asistencia multilateral e internacional (¹³²). Esta cooperación se presta, en muchas ocasiones, en forma de asistencia a terceros países sobre cómo implementar la resolución 1.373. Más concretamente, la Unión Europea apoya y participa en el trabajo contra el terrorismo que lleva a cabo la OSCE y diversos organismos de la ONU, incluida la UNDOC.

No debemos olvidar la labor de la Unión Europea en el campo de la cooperación con terceros países, que desde el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002, confirma la inclusión de cláusulas relativas a la lucha contra el terrorismo en los acuerdos de la Unión con terceros países, como por ejemplo Israel, la India, Pakistán, Irán, Argelia o Líbano, o los planes de acción acordados con Ucrania o Rusia. Como ejemplo del alcance que pueden tener estas iniciativas, basta recordar la reunión mantenida entre los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión y la Organización de la Conferencia Islámica, celebrada en febrero de 2002, en la que se trabajó para lograr un acercamiento de culturas y percepciones sobre el terrorismo. El Proceso de Barcelona, materializado en el grupo de aliados euro-mediterráneos (¹³³) que acordaron en noviembre de 1995:

“Consolidar la cooperación para prevenir y combatir el terrorismo, en particular mediante la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales por ellos

¹³¹ Esta Comisión se reúne periódicamente, como mínimo dos veces al año. Su principal misión es lograr la implementación de cuanto se establece en la *Carta para una asociación especial* entre este país y la Alianza, acordada en 1997, así como buscar fórmulas para mejorar la cooperación entre ambos / NATO Handbook, Belgium, NATO Office of Information and Press, 2001, p. 87.

¹³² Esto es así, por ejemplo entre la UE y la ASEM (Asia-Europa Meeting), el ASEAN Regional Forum (ARF), los socios mediterráneos (Euro-MED Partners), los países latinoamericanos o la región del Caribe / European Union activities in the field of counter – terrorism / C.1 Bilateral, regional and international cooperation (including assistance to third countries // www.un.org/Docs/sc/committees/1373/eu-ctc-rev4may03.doc.

¹³³ En abril de 2002, la Conferencia Ministerial Euro-mediterránea celebrada en Valencia, entre la UE y sus 27 aliados de en la región, fue el escenario de la creación de una Fundación Euro-mediterránea para promover el diálogo entre culturas y civilizaciones, haciendo especial hincapié en los jóvenes, los medios de comunicación y la educación, al amparo del Proceso de Barcelona.

suscritos, la adhesión a dichos instrumentos y la aplicación de cualquier medida adecuada (¹³⁴).

Constituye una herramienta más al servicio de la prevención del terrorismo, que se complementa de forma excepcional con otras iniciativas en la zona.

Cooperación militar

En cuanto a la cooperación en el ámbito de las operaciones militares que pudiesen llevarse a cabo en la lucha contra el terrorismo, ésta ha de estar en la línea trazada por la Recomendación número 7 c del Informe del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas y el Terrorismo, en la que se establece la limitación en el uso de la fuerza a los principios consagrados en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas referente a la “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, debiendo ejercerse de conformidad con las normas y usos de la guerra internacionalmente reconocidos, que condenan los ataques contra civiles y el uso desproporcionado de la fuerza más allá de los objetivos militares legítimos.

El espectro de operaciones en las que se puede usar la fuerza para combatir el terrorismo, es muy amplio. El desarrollo de nuevas capacidades militares en el seno de la OTAN, así como la reorganización de su estructura de mandos, al amparo de la Cumbre de Praga, sin duda repercutirá positivamente en los esfuerzos de la Unión Europea de mejorar su capacidad militar, desde el prisma de la IESD. No hay que olvidar que las fórmulas de cooperación entre la Unión Europea y las otras tres Organizaciones, en el caso de que la primera llevase a cabo una operación en el marco de las *misiones Petersberg*, ya está definido, siendo el Estado Mayor de su Comité Militar el encargado de “establecer las relaciones oportunas” (¹³⁵). No obstante, podría ampliarse a la lucha contra el terrorismo la fórmula de cooperación utilizada desde mediados del año 2000 por la Unión Europea y la OTAN, basada en la formación de Grupos de Trabajo *Ad Hoc*, para tratar temas de seguridad (procedimientos para intercambiar información clasificada, inteligencia, etc.).

¹³⁴ Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromediterránea (27/28 de noviembre de 1995) , Colaboración Política y de Seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad , p. 51.

¹³⁵ BENEYTO, José: “La PECSO ante la presidencia española” , Revista de Política Exterior Nº 85, enero / febrero 2002 , p.75.

Las Recomendaciones números 22 y 23 del Informe del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas y el Terrorismo otorgan una gran importancia a la consolidación efectiva de la paz después de los conflictos, instando a las organizaciones implicadas en esta tarea a tener en cuenta la lucha contra el terrorismo en sus mandatos. La principal aportación en este sentido, aunque no la única, en cuanto al uso de la fuerza se refiere, está en manos de la OTAN, y su aplicación a la lucha contra el terrorismo no se diferencia en modo alguno de lo que la Alianza lleva haciendo ya más de una década en el Teatro de operaciones de los Balcanes: proporcionar un entorno seguro, dentro del cual la OSCE, la Unión Europea y Naciones Unidas puedan cumplir sus mandatos. Además de asegurar militarmente una determinada región, hay otras acciones de seguridad que están en la memoria colectiva, como por ejemplo, el apoyo a la OSCE en la organización de elecciones en Bosnia y Kosovo, la extracción de observadores y vigilancia aérea (como ocurrió en Kosovo durante la Misión de Verificación de la OSCE, de octubre 1998 a marzo de 1999), el traslado de representantes de minorías étnicas en zonas calientes para su asistencia a reuniones con administradores de todos los niveles de Naciones Unidas, la protección a convoyes de refugiados o desplazados en su retorno a sus lugares de origen, la coordinación de operaciones de registro con unidades policiales de la ONU, etc. A pesar de que la Unión Europea y la ONU pueden pilotar operaciones militares de mantenimiento, consolidación o imposición de la paz, la ventaja comparativa en el terreno puramente militar de la OTAN hace que no sean tratadas aquí.

Es importante comprender que la prevención de los conflictos y las operaciones de imposición, mantenimiento y consolidación de la paz son estrategias válidas para prevenir el terrorismo. Esta prevención, consiste tanto en las medidas adoptadas ante un conflicto concreto que es inminente o que se está produciendo (“prevención operacional”), como en aquellas a más largo plazo que traten de eliminar las causas que pudieran generar un conflicto en el futuro (“prevención estructural”) ⁽¹³⁶⁾. En este sentido, el nuevo Concepto Militar para la Defensa Contra el Terrorismo de la OTAN, prevé el apoyo a otras organizaciones, especialmente la Unión Europea o la ONU, mediante el despliegue de fuerzas donde sea necesario, como ya ha ocurrido en Afganistán:

¹³⁶ Conceptos utilizados por el Grupo Asesor en su informe contenido en el Punto 38 del Anexo “Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” a las Cartas idénticas de fecha 1º de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General.
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf?OpenElement>

“...como usted sabe, los Estados miembros de la OTAN ya han respondido al llamamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para asistir al gobierno de Afganistán a la hora de restaurar la seguridad en Kabul y en sus alrededores...” (137).

El Concepto de *Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas (CJTF)* (138), con el que la OTAN pone a disposición de la organización defensiva europea medios colectivos de la Alianza para operaciones dirigidas por los aliados europeos en aplicación de la PESC, podría ser de aplicación en este tipo de operaciones, siendo un instrumento que permitiría un despliegue más flexible de fuerzas.

Este apoyo específicamente militar, se realizaría sobre la base de las fórmulas de operaciones de antiterrorismo –desplegando por ejemplo sistemas de alerta y control– u operaciones de contraterrorismo de apoyo –*NATO in support*– pudiendo incluir ayudas para crear una coalición firme y proporcionando los elementos necesarios de interoperabilidad, desplegando fuerzas de combate, mostrando su compromiso político y militar, prestando apoyo logístico o poniendo a su disposición las capacidades de planeamiento y generación de fuerzas para poner en marcha una misión al estilo de la OTAN, ayudando incluso al mantenimiento de ésta.

Respeto al principio de subsidiariedad

Un punto que debemos pararnos a analizar es el de la implicación de estas organizaciones en lo que se ha denominado “legítima defensa preventiva”, tan de moda en los discursos de los dirigentes políticos al abordar el tema del terrorismo internacional, y cuya más reciente muestra la podemos encontrar en la segunda guerra del Golfo. No debemos perder de vista que la Carta de Naciones Unidas legitima:

“El derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales” (139).

¹³⁷ Carta del Secretario General de la OTAN dirigida al Secretario General de la ONU el 6 de diciembre de 2002 / www.un.org/Docs/sc/committees/1373/participants_pack.html / Compilation of Participants Reports

¹³⁸ ECHEVERRÍA JESÚS, C: “El Tandem UE/UEO y las operaciones de paz “, *Tiempo de paz* N° 56, primavera 2000, p.41.

En este sentido, y más allá de las iniciativas concretas que se tomaron en la Cumbre de Praga, subyace el compromiso explícito de la Alianza de hacer frente a la amenaza terrorista desde un enfoque de respeto a la Carta de Naciones Unidas con todo lo que eso conlleva. Este compromiso supone, entre otras cosas, que las decisiones adoptadas por la Alianza, como por ejemplo la puesta en marcha del artículo 5, se tomen en consonancia con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, debiendo por tanto estar legitimada una intervención que apele al derecho a la legítima defensa “preventiva”, por dicho Organismo.

Este tipo de defensa anticipatoria se justifica:

“Dentro de un sistema de seguridad colectiva... -pues- ...reaccionar frente a ellos -los actos terroristas- utilizando la fuerza en el país que los alberga, sin autorización del Consejo de Seguridad, puede ser un acto de represalia, no de legítima defensa” (140).

En efecto, como dice el profesor Eymar en su artículo Estados Unidos y la cuestión de la legítima defensa preventiva (141), ante un acto terrorista que ya ha sido perpetrado, sólo caben dos reacciones posibles: las represalias –unánimemente condenadas por el Derecho Internacional (142)- o las acciones preventivas. Estas últimas ya han sido legitimadas por las Organizaciones en estudio amparándose en una frase de la resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que insta a los Estados a que:

“Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo.”

En este campo, el esfuerzo conjunto de la Unión Europea, la OSCE y la OTAN podría enfocarse a legitimar a la ONU como instancia superior para decidir cuándo y de qué forma está justificado recurrir a las armas (principio de subsidiariedad), por encima del unilateralismo que algunos países, en especial Estados Unidos de América, practican.

Pero no podemos obviar el hecho de que la opinión pública, sobre todo en las democracias occidentales, ejerce una extraordinaria presión sobre los dirigentes políticos, y ésta puede verse afectada por los medios de comunicación, de quienes Madeleine

¹³⁹ Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII “Acción en caso de amenazas a la Paz, quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión”, Artículo 51 / www.un.org/spanish/aboutun/charter/chapter7.htm

¹⁴⁰REMIRO BROTONS, Antonio: “EEUU no se pregunta en qué se equivoca”, *Revista de Política Exterior* N° 85, enero / febrero 2002, pp.117-8.

¹⁴¹ EYMAR, Carlos: “ Estados Unidos y la cuestión de la legítima defensa preventiva” / <http://www.gees.org/articulo/296/>

¹⁴² Resolución 188 (1964) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y resolución 2625 de la Asamblea General.

Albright dijo en su día que eran el decimosexto miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es por esto que los ciudadanos de a pie deben contar con la máxima información sobre estos temas, para evitar que puedan ser objeto de desinformaciones o manipulaciones que afecten indirectamente a las decisiones de los organismos competentes.

A pesar de que los resultados en este sentido no hayan sido siempre los esperados, podría ser válida la reflexión que proponen Carlos Alonso Zaldívar y Darío Valcárcel:

“...los españoles ven a la ONU como a Don Quijote de la Mancha, es decir, como a un digno caballero que muchas veces combina grandilocuencia con impotencia y sufre abundantes reveses, pero que, por encima de eso, salva la dignidad de la humanidad y mantiene vivos unos valores que pueden contribuir a un futuro mejor...” (143).

Cooperación policial y judicial

En el ámbito de la cooperación judicial y policial, la Unión Europea puede desarrollar los mecanismos necesarios para cooperar con otros países y organizaciones internacionales (144). Determinados organismos europeos competentes en esta materia, como Europol, mantienen ya una activa cooperación con terceros Estados, pudiendo extenderse a otras organizaciones competentes en asuntos policiales.

En este sentido, continuamente surgen nuevos campos de cooperación, como por ejemplo ocurre al ponerse cada vez más de manifiesto la estrecha vinculación que existe entre el terrorismo y otras formas de delincuencia (145): concretamente, el tráfico de estupefacientes y de armas y el blanqueo de dinero, como se desprende, por ejemplo, del Programa de Actuación aprobado en 2001 por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos:

¹⁴³ ALONSO ZALDÍVAR, Carlos y VALCÁRCEL, Darío: “Una conversación sobre Irak”, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p.110.

¹⁴⁴ Supplementary Report by the EU to the Committee established under paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) – Pag. 6 / www.europa.eu.int/comm/external_relations/un/docs/sup_res1373.pdf.

¹⁴⁵ Carlos Echeverría Jesús describe cómo “ hoy los grupos terroristas, que son horizontales y ya no piramidales, y que pueden incluso ser acéfalos, no necesitan el apoyo de Estado alguno, y sus fuentes de financiación se encuentran más en los tráfico ilícitos y la delincuencia organizada que en las generosas donaciones de determinados regímenes que antaño eran práctica común “ / ECHEVERRÍA JESÚS, C: “ Las consecuencias...” opcit, p. 43.

“Pues se observa que ese tráfico fomenta la delincuencia organizada y el terrorismo”⁽¹⁴⁶⁾.

Por ello, el desmantelamiento de los vínculos entre el terrorismo y el crimen organizado es un punto de encuentro entre las cuatro Organizaciones. En este sentido:

“El Programa sobre Crimen de la UNODC, define y promueve principios internacionalmente reconocidos en áreas tales como independencia judicial, protección de víctimas, alternativas al encarcelamiento, tratamiento de prisioneros, uso de la fuerza policial, asistencia legal mutua y extradición”⁽¹⁴⁷⁾.

Cooperando con el resto de Organizaciones internacionales y regionales, sobre todo mediante el intercambio de información.

Por su parte, la OSCE ya ha expresado su interés en que la OTAN colabore con ella en monitorización de fronteras, patrullaje y lucha contra el tráfico y la financiación ilegal.

La aportación de la Unión Europea en este sentido podría realizarse sobre la base del Sistema de Información de Aduanas, establecido por la Convención de 26 de julio de 1995 para aplicar la tecnología a la gestión de pasos fronterizos, asistiendo en todo lo referente a prevención, investigación y cooperación multinacional. Asimismo, la segunda convención de Nápoles sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre Administraciones Aduaneras, de 18 de diciembre de 1997, proporciona diferentes fórmulas de cooperación en el control de fronteras, incluyendo equipos conjuntos de vigilancia, etc., que podrían extrapolarse a un ámbito multiorganizacional. Dentro del marco de la Plataforma para la Seguridad Cooperativa se está estudiando cómo mejorar esta colaboración, teniendo en cuenta que la pertenencia a varias organizaciones por parte de un Estado puede ser una pieza clave para optimizar esfuerzos. Cuando entre en vigor la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, la lucha contra este tipo de delincuencia, habrá de ser uno de los temas en los que se deban coordinar esfuerzos entre la ONU y la Unión Europea a través de la Oficina de Naciones Unidas en Viena.

Esta colaboración entre organizaciones se hace extensiva a terceros países vía el plan de acción del EAPC de la OTAN. Por su parte, la ONU participa también en este tipo de

¹⁴⁶ Punto 37 del Anexo “Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” a las Cartas idénticas de fecha 1º de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General / <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf?OpenElement>.

actividades, liderando operaciones que materializa personal de la OSCE, tal y como ocurrió en Uzbekistán al solicitar apoyo para instruir a su personal en el paso fronterizo de Termez, en la frontera con Afganistán.

Otro elemento de coordinación a este respecto lo constituye la Red de Información sobre Blanqueo de Dinero Internacional (IMoLIN), cuya información está disponible para el resto de organizaciones. Pertenece a la UNODC, y representa un frente más abierto para lograr terminar con la financiación de grupos terroristas.

Concretamente, la OSCE se ha involucrado activamente en este campo en coordinación con la ONU. Esto es posible gracias a la interrelación que existe entre UNDOC y la Oficina de la OSCE del coordinador de Actividades Económicas y Medioambientales, especialmente en territorio de la Comunidad de Estados Independientes, obteniéndose resultados muy positivos y tangibles, como el establecimiento de Unidades de Investigación Financieras, reformas en la legislación etc, fruto de talleres monográficos sobre este tema.

La Unión Europea también puede jugar un papel importante en este sentido, coordinando sus esfuerzos con el resto, mediante la adopción de una legislación efectiva y acorde con las directrices marcadas por Naciones Unidas (por ejemplo la Directiva del Consejo número 91/308/EEC, de 1991, que fue ampliada en noviembre de 2001, en la que se hace extensiva la lucha contra el blanqueo de dinero a aquellas actividades que pudieran tener alguna conexión con la financiación de grupos terroristas). De hecho, la Unión Europea colabora con el Comité de Sanciones de la ONU a la hora de congelar fondos y otros recursos financieros de grupos terroristas, como ocurrió con el Comité de Sanciones de Afganistán, establecido al amparo de la resolución 1.267 del Consejo de Seguridad, y que condujo a la adopción de medidas en este sentido por parte del Consejo de la Unión Europea el 6 de marzo de 2001 (Regulación del Consejo 467/2001).

Cooperación económica

La primera economía del mundo, Europa, puede contribuir económicamente a financiar operaciones, programas y actividades de la OSCE y de Naciones Unidas, así como a organizar conferencias de donantes, como ya ocurrió, por ejemplo, en la *Afgan Donors Steering Conference*, organizada por la Comisión Europea en Bruselas, en la que, entre

¹⁴⁷ www.unodc.org/unodc/crime_cicp.html

otras cosas, se coordinaron actividades entre los donantes y agencias especializadas de Naciones Unidas.

Cooperación en materia NBQ

En el anexo de la resolución 1.456 (2003) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 20 de enero de 2003, en la que se aprueba una declaración sobre la cuestión de la lucha contra el terrorismo, se especifica que las Organizaciones internacionales deben establecer un diálogo entre ellas para minimizar el riesgo de las actividades que se relacionan con el control de la utilización de materiales nucleares, biológicos y químicos, debiendo reforzarse los instrumentos internacionales en materia de desarme, limitación y no-proliferación de armamentos. En este sentido, la aportación de la Unión Europea puede basarse en el intercambio de información con el resto de Organizaciones y BICHAT⁽¹⁴⁸⁾, grupo de trabajo formado por 14 Estados miembros de la Unión, que debe poner en práctica el programa acordado el 17 de diciembre de 2001 por el Comité de Seguridad de la Salud, a propuesta de la Comisión. Este programa tiene como objetivo lograr una eficaz cooperación para estar preparados y capacitados para responder a ataques terroristas con agentes biológicos, nucleares o químicos. A este fin, podrían unir sus esfuerzos diversos organismos especializados de la ONU, tales como la Organización Mundial de la Salud o la OIEA, tal y como promueve la Recomendación número 19 del Informe del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas y el Terrorismo.

Este mismo documento, en su Recomendación número 20, propone que se faciliten los arreglos entre organismos especializados u organizaciones conexas para prestar asistencia y asesoramiento a los Estados sobre la forma de desarrollar y mantener una adecuada defensa civil contra el uso de armas de destrucción masiva. La OTAN colabora en este sentido a través de su Iniciativa sobre Armas de Destrucción Masiva, lanzada en 1999, y de total aplicación a la lucha contra el terrorismo. En esta Iniciativa, la Alianza concentra sus esfuerzos en tratar de hacer frente a los riesgos que supone la proliferación de este tipo de armas y de sus medios de lanzamiento, mediante un compromiso militar y político en este campo. Relacionado con este tema, la OTAN y la Unión Europea pueden cooperar, en el marco de su asociación estratégica, en muchos aspectos, como por ejemplo en el intercambio de inventarios de Planeamiento de Emergencias Civiles, dada

¹⁴⁸ BICHAT: an EU initiative to improve preparedness and response to bioterrorism / www.eurosurveillance.org/ew/2002/020711.asp.

la vasta experiencia de la primera en esta área y la posibilidad de involucrar a los Ministerios del Interior y otras Agencias y Ministerios de la Unión.

Además, se podría contemplar el apoyo a la ratificación y control del cumplimiento del Tratado de No Proliferación Nuclear, la Convención para la Prohibición de Armas Químicas de 1993 y la de Armas Biológicas de 1972, desde el mismo prisma de apoyo institucional que en los casos anteriormente expuestos.

Protección de los derechos humanos

La protección de los derechos humanos constituye otro punto de encuentro de especial relevancia entre la ONU y, particularmente, la OSCE. No debemos olvidar que el terrorismo suele prosperar en entornos donde se violan los derechos humanos. Además, el propio terrorismo es en sí una violación éstos. De hecho, Amnistía Internacional confirmó, a raíz de los atentados del 11-S, que:

“Varios gobiernos aprovecharon ese horror y la ola de indignación que provocó para subirse al tren del antiterrorismo y utilizaron el brutal momento para incrementar la represión, socavar la protección de los derechos humanos y reprimir la disidencia política” (¹⁴⁹).

Pero tampoco hay que perder de vista que el Derecho Internacional exige el respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En su exposición ante el Consejo de Seguridad el 18 de enero de 2002, el secretario general manifestó que:

“Si bien ciertamente necesitamos vigilancia para prevenir los actos de terrorismo, y firmeza para condenarlos y castigarlos, sería contraproducente si sacrificamos otras prioridades clave –como los derechos humanos- en este proceso” (¹⁵⁰).

Además, el coordinador de Antiterrorismo de la OSCE, puede asistir a los Estados que lo soliciten en todo lo referente a ratificación e implementación de convenciones internacionales promovidas por la ONU para la defensa de los derechos humanos.

¹⁴⁹ RAMONET, I: RAMONET, Ignacio: “Las guerras del siglo XXI” Barcelona, Mondadori, 2002, p. 64.

¹⁵⁰ Punto 27 del Anexo “Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo” a las Cartas idénticas de fecha 1º de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General / <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N025/300.pdf?OpenElement>.

Por otra parte, tal y como se viene haciendo desde hace años en Bosnia, los contactos de bajo nivel entre Unidades militares de la OTAN y representantes de la OSCE, son una forma práctica y dinámica de inculcar el respeto a los mismos entre los soldados que operan sobre el terreno. Estos contactos toman la forma de reuniones informales en las que, miembros de la OSCE, en muchos casos con un pasado ligado a las Fuerzas Armadas de su país, imparten conferencias de sensibilización sobre este tema. De este modo, cuadros de mando y tropa de los países con fuerzas destacadas sobre el terreno, obtienen una formación básica que les permita cumplir su misión sin descuidar la protección de los derechos humanos.

Conclusiones

Las Organizaciones tratadas en este artículo, ONU, Unión Europea, OTAN y OSCE, constituyen cuatro actores fundamentales en la lucha contra el terrorismo, esa nueva amenaza, denominada “guerra del tercer tipo” por K J. Holsti, en la que no se da:

“La clara diferenciación entre el Estado, las Fuerzas Armadas y la sociedad, que es la piedra angular de la guerra institucionalizada” ⁽¹⁵¹⁾.

Para la que será necesario revisar las estructuras, capacidades y misiones de los agentes encargados de la seguridad en el mundo.

Dichas Organizaciones representan el “espacio-corazón” ⁽¹⁵²⁾, área geopolítica denominada por algunos “vínculo transatlántico”, o núcleo de poder político-económico y militar que engloba a Estados Unidos y Canadá, por un lado, y por otro, a la Unión Europea (es decir, a la OTAN), con un “área pivote”, Eurasia, de elevado interés geoestratégico (representado por la OSCE), todas ellas bajo la tutela de Naciones Unidas. El terrorismo ha pasado a ser una amenaza para este “espacio-corazón”, debiendo enfocar la lucha que lo ha de derrotar, desde las diferentes, pero complementarias, percepciones de las Organizaciones implicadas.

Los distintos frentes que se deben abrir para derrotar al terrorismo hacen que las tres Organizaciones tengan cabida en esa lucha, cada una en el marco de sus competencias. Competencias que en ningún caso son excluyentes, sino que deben ser complementarias,

¹⁵¹ HOLSTI, Kalevi : “The state, war, and the state of war”, documentación del I.U. Gutiérrez Mellado / Fuerzas Armadas y sociedad, p.37.

¹⁵² GARCÍA CANEIRO, José y VIDARTE, Francisco: “Guerra y Filosofía”, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, p.196

dado que este es un problema que se debe resolver desde la coordinación entre agencias nacionales relacionadas con él, hasta la cooperación bilateral, regional e internacional, nivel en el que se encontrarían la ONU, OSCE, Unión Europea y OTAN, pues:

“Necesitamos una estrategia comprensiva y a largo plazo, desarrollada y aplicada por tantos países como sea posible ⁽¹⁵³⁾.”

Al igual que al hablar de la IESD, debemos tratar de evitar los fenómenos centrífugos que traten de diluir las misiones contra el terrorismo entre distintas organizaciones aisladas entre sí “fragmentación”, las actuaciones unilaterales al margen de la comunidad internacional “renacionalización”, para fomentar el cerebro de la lucha en Organizaciones suprarregionales “globalización”. Además, cuantas más organizaciones se impliquen en esta lucha, al no estar formadas por los mismos miembros, excepto la ONU que engloba a representantes de todo el globo, habrá un mayor número de países comprometidos con esta tarea, con el evidente beneficio para su desarrollo.

Dado que la seguridad es un concepto muy amplio, que abarca además de los elementos militares, otros políticos, sociales, económicos y medioambientales, la cooperación entre las citadas Organizaciones ha de estar basada en el principio de “la ventaja comparativa”, de manera que cada una realice la mayor aportación en las áreas para las que está mejor dotada, intercambiando la información, o su producto una vez elaborada (inteligencia), con las otras tres. En este sentido, parece necesario potenciar la participación de representantes de las cuatro Organizaciones en las reuniones, talleres etc que celebren cada una de ellas relacionadas con este tema.

Así pues, las medidas preventivas podrían ser lideradas por la OSCE, por su gran experiencia en la promoción a nivel internacional de los valores democráticos, la libertad y los derechos humanos, como antídoto contra los brotes de intolerancia y discriminación que favorecen la radicalización política, el extremismo religioso o de cualquier otro tipo, raíz del terrorismo en todo el mundo. También en este campo tiene cabida la OTAN, con sus foros de diálogo dirigidos a lograr la estabilidad necesarias para conseguir un alto grado de seguridad, en ocasiones con Estados potencialmente peligrosos en cuanto a la mayor predisposición de su población para identificarse con los ideales defendidos por algunos grupos terroristas (por razones religiosas y socio-económicas). Del mismo modo, la Unión Europea, primera potencia comercial del mundo, imbuida también del espíritu de

diálogo que pretende favorecer un clima de estabilidad a través de medidas de confianza puestas en marcha por mecanismos como el Proceso de Barcelona, tiene algo que decir al respecto.

Por otra parte, no debemos olvidar que la vía judicial, policial y política es un factor clave para terminar con el terrorismo. En este sentido, la Unión Europea puede ser la abanderada, consiguiendo el consenso de sus Estados miembros para que en el mundo se oiga una única voz, supranacional, la de Europa -que no la de los europeos- traduciéndose esa férrea voluntad política de sus gobiernos en medidas concretas, a nivel policial y judicial. Es en este campo en el que también la OSCE puede aportar su granito de arena, con su experiencia como asesor en países con inestabilidad política en temas relacionados con la Justicia, el entrenamiento de la policía, el apoyo a las instituciones democráticas y, en definitiva, el trabajo mano a mano con la sociedad civil.

La vertiente militar del problema ha de contar con el apoyo de la que, hoy por hoy, es la Organización militar más poderosa del globo: la OTAN. No obstante, se debe estudiar la forma de enfrentarse a un enemigo nuevo, en distintos escenarios (grupos terroristas ubicados en una zona geográfica concreta o redes internacionales dispersas) y con unas capacidades que nos hacen cuestionarnos ciertas capacidades que tras el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas habían pasado a un segundo plano (defensa NBQ). En cualquier caso, determinadas misiones pueden ser atribuidas a medios de la Unión Europea, en el marco de las *misiones Petersberg*. En cualquier caso, quienquiera que se haga cargo de una misión concreta, debe recordar “las tres Ds” esgrimidas por Madeleine Albright para que no se produzca la “desvinculación” de los europeos del proceso de toma de decisiones, ni la *discriminación* de otros aliados no miembros de la Unión, ni la “duplicación” de estructuras.

Además, la cooperación política o “institucional”, puede jugar un importante papel habida cuenta de su repercusión en terceros países, o incluso regiones, que se vean estimuladas, apoyadas e incluso presionadas para ratificar las convenciones internacionales que se elaboren para luchar contra el terrorismo y respetar escrupulosamente que se preserven los derechos humanos tanto de las víctimas, como de los verdugos.

¹⁵³ ORTEGA, M: *opcit*, p.64.

También parece necesario crear un “fundamento legal internacional” ⁽¹⁵⁴⁾, que regule tanto la financiación del terrorismo, como la extradición de criminales, las atribuciones de las Fuerzas Armadas nacionales y de las Organizaciones internacionales de seguridad, las competencias de los tribunales, y muy especialmente del Tribunal Penal Internacional, cuya participación en esta tarea, apoyado por las Organizaciones en estudio, podría ser crucial.

La reciente experiencia de la intervención de Estados Unidos en Afganistán, aprobada por el procedimiento del silencio por la ONU, con el apoyo de la Alianza Atlántica invocando el artículo 5 del Tratado de Washington y de la Unión Europea, o la unilateralidad demostrada el invierno pasado cuando Irak fue invadido, pone de manifiesto el riesgo que se corre al no respetar el principio de “subsidiariedad” explícitamente recogido en la Carta de Naciones Unidas, con la consiguiente pérdida de credibilidad del máximo órgano encargado de velar por la paz y la seguridad en el mundo: el Consejo de Seguridad de la ONU.

De este modo, como bien dice el profesor Eymar ⁽¹⁵⁵⁾, podría hacerse realidad la máxima de Rousseau ⁽¹⁵⁶⁾ que dice que:

“El más fuerte nunca lo es bastante para dominar siempre, si no muda su fuerza en derecho y la obediencia en obligación.”

¹⁵⁴ BECK, U: opcit, p.58.

¹⁵⁵ EYMAR, C: opcit.

¹⁵⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques : “El Contrato Social” , Wordsworth Editions Ltd, 1998, Cap. III – Del derecho de más fuerte

BIBLIOGRAFÍA

Páginas web de las siguientes Organizaciones:

- www.un.org (Naciones Unidas)
- www.nato.int (Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN)
- www.osce.org (Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa)
- www.europa.eu.int (Unión Europea)
- www.gees.org (Grupo de Estudios estratégicos).

Publicaciones:

- ADORNATO, Ferdinando: "Una Nueva Vía cultural para derrotar al terrorismo", Revista de Política Exterior Número Especial, Madrid, septiembre 2002.
- ALONSO ZALDÍVAR, C: "Poder, orden y percepciones tras el 11 de septiembre", Revista de Política Exterior Nº 87, Madrid, mayo / junio 2002.
- BECK, Ulrich: "Sobre el terrorismo y la guerra", Barcelona, Piados, 2003.
- DE LA TORRE, Servando: "Ante la cumbre de Praga", Revista de Política Exterior Nº 88, Madrid, julio / agosto 2002.
- ESPINA RAMOS, Jorge Ángel: "Derechos Humanos y guerra contra el terror", Revista de Política Exterior Nº 96, Madrid, noviembre / diciembre 2003.
- GUELKE, Adrian: "The age of terrorism and the International Political System", Tauris.
- LAQUEUR, W: "Una historia del terrorismo", Barcelona, Piados, 2003.
- NATO OFFICE OF INFORMATION AND PRESS: "NATO Handbook", Bruselas, versiones 2001 y 2002.
- PFAFF, W: "El 11-S y el orden mundial", Revista de Política Exterior Nº 90, Madrid, noviembre / diciembre 2002.
- RAMONET, Ignacio: "Las guerras del siglo XXI", Barcelona, Mondadori, 2002.
- SECRETARIADO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA: "OSCE Handbook", Viena, versión 2003.
- SOLANA, Javier: "Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE", Revista de Política Exterior Nº 95, Madrid, septiembre / octubre 2003.
- TRILLO-FIGUEROA, F: "Seguridad y lucha contra el terrorismo", Revista de Política Exterior Número Especial, Madrid, septiembre 2002.

AMPLIACIÓN, IDENTIDAD Y LÍMITES DE LA UNIÓN EUROPEA

Carlos del Ama

Doctor en Economía y Relaciones internacionales.

La ampliación

El 1 de mayo de 2004, la Unión Europea se habrá ampliado a 25 miembros. Tras la ampliación queda abierta la cuestión sobre los límites definitivos de Europa. Es previsible que en enero del 2005 se abran las negociaciones de adhesión de Turquía, posiblemente junto con Croacia, y si los plazos se cumplen, en el año 2007 Rumania y Bulgaria pasarán a ser miembros. Macedonia ha iniciado sus negociaciones para la adhesión. Es de esperar que algún día sigan Serbia-Montenegro y Bosnia, sin olvidar a Albania. Noruega podría hacerlo en cuanto ellos decidan y, tras la incorporación de Noruega y la participación, a su debido tiempo, del Reino Unido, Dinamarca y Suecia en el euro, es previsible un cambio a favor de la integración en la opinión pública de Islandia, donde Estados Unidos, dominan militarmente la isla desde su base en Keflavick. Habría que plantearse con Dinamarca el estatus de Groenlandia, hoy territorio asociado.

Al Este, aunque tras las declaraciones del presidente Prodi, parece que Moldavia y Ucrania quedarían fuera de la Unión, pero es posible que Moldavia se incorpore *de facto* a través de Rumania, país que está dando facilidades a los moldavos para que adquieran la nacionalidad rumana y que la presión por que se incorpore Ucrania crezca tras la adhesión de Polonia.

La realidad es que no es corta la lista de los países que quisieran incorporarse a la Unión Europea, desde Rusia, donde el 60% de la población desearía ser miembro de la Unión, a Marruecos, que ya solicitó su adhesión, pasando por Turquía, Líbano e Israel, la mayoría de los vecinos desearían ser acogidos bajo la bandera azul.

El atractivo del modelo europeo

Nuestro continente ha conocido sucesivos intentos de unificación: los de César, Carlomagno y Napoleón entre otros. Se buscaba unificarla

por la fuerza de las armas, por la espada. Nosotros intentamos unificarla por la pluma... la base de nuestro éxito de hoy es la libre elección de los pueblos de Europa para organizar su futuro común.

V. Giscard d'Estaing. Aix la Chapelle, 29 mayo de 2003.

Según los tratados (¹⁵⁷), la Unión Europea es un proyecto de futuro, que se concibe como:

“El proceso creador de una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa.”

Los tratados también hablan de “afirmar la identidad” europea, pero uno de los problemas más difíciles que reiteradamente se plantea en el debate público sobre el futuro de Europa es el encontrar una definición de Europa. Para muchos, es mera cuestión de geografía, pero no saben dónde poner las fronteras, para otros es un concepto cultural intuido pero indefinido.

Se dice que la Unión Europea es una unión de mercaderes en busca de incrementar sus beneficios, cuando la realidad es que “el principal objetivo de la Unión es asegurar la paz”. La prosperidad y el desarrollo son una consecuencia de la paz. De poco sirve producir más, si los unos se dedican a destruir lo que los otros hacen y tienen. El gran logro de la Unión Europea ha sido institucionalizar el diálogo.

Habermas (¹⁵⁸) diferencia entre “la acción de dominio”, planteada en una lucha de poder mediante el recurso a la violencia o “la acción comunicativa”, en busca del consenso y la colaboración mediante el diálogo entre las partes.

El éxito de la Unión Europea ha sido renunciar a la acción de dominio entre sus miembros, instaurando la acción comunicativa, lo cual ha permitido un largo periodo de paz y cooperación que ha impulsado la prosperidad europea. La misión de Europa debiera ser la de promover el modelo europeo de convivencia como modelo de convivencia global, renunciando a tratar a las otras personas como cosas.

El nuevo paradigma se basa en potenciar “la acción comunicativa” frente al ejercicio de la acción de dominio, sobre la base de que, mientras “la acción de dominio” es el modo de actuar con cosas para servirse de ellas y hacerlas útiles, la acción comunicativa es el modo de interactuar entre personas para lograr su colaboración y ponernos a su servicio.

¹⁵⁷ Artículo 1 del Tratado de la Unión Europea. Idea que recoge la Constitución en el Preámbulo.

¹⁵⁸ Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa, Taurus Humanidades, Madrid 1992.

Las cosas nos producen provecho y nos proporcionan servicio; las personas, en cuanto personas, únicas e irremplazables, nos producen respeto y nos proporcionan afecto. Pretender seguir aplicando los principios de la acción de dominio y las relaciones de fuerza a las personas (o grupos de personas: países, regiones, y demás colectivos humanos) como si fuesen cosas es pretender seguir negando la dignidad de persona a los seres humanos. Lo humano es recurrir a la reflexión en común, la argumentación y el diálogo constructivo contrastando opiniones y coordinando iniciativas. Cuando se puede llegar a hablar hasta sobre Gibraltar, se puede hablar sobre cualquier cosa, se llegue o no a lograr acuerdos. Se trata de potenciar la fuerza de la razón frente a la razón de la fuerza, de propiciar el poder de convicción frente al poder de imposición, de primar la información de muchos sobre la opinión de unos pocos.

La tradición Indoeuropea.

Mientras los dioses indoeuropeos luchaban entre ellos en la más terrible de las guerras, un grupo de dioses menores decidió sentarse a analizar las causas de la guerra. Observaron que cada dios quería para sí lo que los otros dioses poseían. Así, el dios de la belleza deseaba la sabiduría, el dios de la sabiduría quería el poder, el dios de la fuerza quería la belleza y todos luchaban entre sí para arrebatar a los otros lo que de ellos deseaban.

Los dioses menores (que debían ser suizos) decidieron no luchar y compartir sus dones. Cada cual decidió poner a disposición de los otros sus atributos cuando algún compañero pudiera necesitarlos y beneficiarse de los atributos de los demás cuando los precisasen. Astucia, ingenio, habilidad, agilidad y otros muchos dotes fueron compartidos por todos ellos.

Mientras los grandes dioses sufrían y se debilitaban en sus luchas, los dioses menores prosperaron y se fortalecían en su concordia. Al final, todos los dioses decidieron seguir el ejemplo de los dioses menores y acordaron colaborar en vez de luchar. Lo que celebraron con un gran banquete. De la profunda enseñanza de la mitología indoeuropea, sólo hemos guardado la costumbre de ir a comer juntos tras alcanzar un acuerdo.

Antes del Tratado de Roma, Europa era la Europa de los dioses de la guerra, la Europa de la “acción de dominio”, la Europa de la confrontación y la guerra. La Unión Europea es la Europa del diálogo, la de la “acción comunicativa”, la coexistencia, la colaboración y la paz. Es la Europa del método comunitario.

El modelo europeo

Frente a los dos anteriores ensayos recientes y afortunados de unión a gran escala entre gentes diversas: la norteamericana y la soviética, Europa ofrece una opción más compleja pero mucho más atractiva.

Frente a la alternativa norteamericana de unión voluntaria de futuro

Estados Unidos presentan un modelo de proyecto común sin raíces. Para ser ciudadano americano hay que olvidarse, en lo posible, de que se fue polaco, irlandés, italiano, armenio, cheyene, congoleño, navajo o siux. En Europa, por el contrario, ser europeo exige como requisito ser italiano, español, alemán o polaco o lo que se sea. Es preciso tener un modo de ser europeo, con acreditadas credenciales históricas, para poder ser reconocido como europeo, al menos de momento.

Frente a la alternativa soviética de una unión forzada con un pasado impuesto

La Unión Soviética, impuesta por Lenin y Stalin a los Estados miembros, Rusia incluida, logró estampar el modelo ruso en todos los pueblos de la unión. La uniformidad se buscó como símbolo de unión, imponiendo la lengua rusa, la historia rusa y las costumbres rusas, negando a la multiplicidad de las naciones integrantes de la unión su diversidad de raíces y tratando a cada república como un injerto en el tronco de Rusia.

La Unión Europea es un proyecto común sin renunciar a su diversidad original

Ni al olvido de la propia Historia; muy por el contrario, es un proyecto histórico enraizado en la Historia, con muchas raíces diversas que nutren un tronco común que se alza al futuro.

En clave menor, Benavente (¹⁵⁹) dijo:

“Cuando Europa excava, lo hace buscando ruinas. América excava para sentar cimientos.”

América es el futuro, pero sólo futuro. Ahora Europa está también construyendo su futuro, pero sobre las sólidas bases de una larga historia y un pasado que no pueden ser olvidados. Europa no puede ser ella misma sin su historia y sus tradiciones.

¹⁵⁹ Jacinto Benavente, El árbol caído.

La Unión Europea está cargada de múltiples tradiciones, con profundas raíces históricas, que desea conservar manteniendo su diversidad, por lo que los arquetipos anteriores no le pueden servir de modelo. Como consecuencia, al carecer de parangones válidos, deberá desarrollar su propio prototipo de unión en la diversidad, respetando su propia diversidad.

El reto de la Unión Europea es ser capaz de alcanzar la “unidad en la diversidad”, manteniendo esa diversidad. Para desarrollar la reflexión de ese tema habría que continuar la línea de pensamiento de Erasmo y Luis Vives sobre el “cuerpo místico” o buscar la comunidad espiritual como vínculo del Estado o, quizás, acudir a la Teología Trinitaria para profundizar en el concepto de unidad en la diversidad, no en balde la divisa de la Unión Europea es *Pluribus in unum*. Dejemos a los teólogos la posibilidad de analizar las implicaciones que esta idea pudiera tener para fundamentar la concepción de la unidad en la diversidad de la Unión Europea.

Resolver en la práctica política el dilema unidad-diversidad permite contar con una fórmula que facilite la coordinación mundial sin atentar contra la identidad de nadie.

La unidad de un grupo humano se favorece por un origen común, pero se determina y mantiene por un proyecto común en aras de unos objetivos comunes.

La misión de Europa debiera ser el contribuir a la paz mundial mediante su aportación para institucionalizar la acción comunicativa en todas las relaciones internacionales. Europa debiera colaborar y estimular la creación de otras uniones de países, a imagen y semejanza de la Unión Europea.

Corresponde a la Unión Europea exportar su modelo a otras regiones del globo, El objetivo final tendría que ser el llegar a constituir una Confederación de Federaciones Regionales, de la que la Unión Europea formase parte, capaz de lograr la ordenación mundial que reclamaba Jaspers, sin violencia, mediante un proceso negociador continuo y un diálogo institucionalizado, que asegurase la extensión de la comunidad comunicativa al mundo:

“La misión de Europa es desarrollar, ensayar, consolidar y promocionar un modelo de convivencia multinacional que haga del mundo un espacio de libertad seguridad y justicia para todos.”

Lo que está en juego es ver si queremos un futuro monopolar, imperativo y uniforme, dominado por quien en cada momento disponga del arsenal mejor dotado o si, por el contrario, aspiramos a un mundo multipolar, dialogante y diverso, en el que Europa tenga una voz relevante que confluya con otras voces, en un diálogo permanente, libre, multilateral, igualitario e institucionalizado.

Objetivos de la Unión Europea

La propuesta de constitución define en su artículo I-3 los objetivos de la Unión siguientes:

1. La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada.
3. La Unión obrará en pro de una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, con una economía social de mercado tendente al pleno empleo y al progreso social. La Unión perseguirá un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y promoverá el progreso científico y técnico. Combatirá la marginación social y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. Fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. Respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.
4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el mutuo respeto entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional y, en particular, el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas.
5. Estos objetivos se perseguirán por los medios apropiados, con arreglo a las competencias atribuidas a la Unión en la presente Constitución.

La tradición democrática

Una de los principios básicos de la Unión Europea es su decidida opción por la democracia, pero habría que clarificar el concepto de democracia a fin de analizar sus posibilidades como valor universal:

“La democracia (¹⁶⁰) no es sólo una cuestión del derecho a la libertad de expresión, que lo es, es también cuestión de escuchar, concertar y cambiar la propia opinión, a fin de formar en común una voluntad común.”

La democracia europea debe ser una democracia deliberativa, un proceso de decisión mediante el diálogo argumental entre iguales en busca de la verdad y el consenso que lleven a la acción eficaz y coordinada. No debe ser reducida a un mero procedimiento de voto para determinar qué intereses están mantenidos por quién para ser pesados en la balanza del poder, sino un proceso para deliberar juntos, guiados por la razón y no por los intereses personales.

Deliberar no es discutir para imponer las propias ideas, sino un procedimiento para encontrar cómo modificar y mejorar las ideas propias escuchando las ideas de otros.

Oscar Wilde dijo:

“Si uno escucha podrá ser convencido.”

La democracia es un método para conocer los intereses de los demás a fin de reconfigurar los propios y encontrar como podemos mejor ayudar y ser ayudados.

Entendida la base de la democracia como “el saber escuchar para mejor decidir sobre lo común”, encontramos que no es un principio exclusivamente occidental. Así, en la tradición islámica existe la práctica de la *shura*, la consulta, la petición de consejo por parte de los gobernantes a los gobernados, y los japoneses tienen la práctica del *kaizen*, la mejora continua basada en las sugerencias que aportan todos los partícipes en una tarea común.

En cuanto a la democracia parlamentaria, se ha de tener presente el principio de Burke (¹⁶¹):

¹⁶⁰ John Elster. *Deliberative Democracy*, U. Press, 1998

¹⁶¹ Edmund Burke, discurso de 1774. Fuente: Elster, John. *Deliberative Democracy*. Cambridge Un. Press. 1998.

“El parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles, que cada cual ha de mantener, como agente y abogado de esos intereses, contra otros agentes y abogados; por el contrario, el Parlamento es una reunión deliberada de la nación con un único interés: el del conjunto, en la que ni propósitos locales ni prejuicios locales han de guiar a nada distinto del bien común.”

Como dijo José Borrel, uno de los representantes españoles en la Convención, en su intervención de réplica (¹⁶²) el día 7 de junio del 2003:

“Si los miembros de la Convención vienen con su postura definida por sus países, no habrá forma de llegar a acuerdos.”

El compromiso con la paz

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas.

Declaración Schuman, 9 de mayo 1950.

Europa tiene una importante contradicción, porque mientras que el primer y principal objetivo que nos identifica, una paz construida sobre el diálogo, es un proyecto con vocación universal, el mundo no es una comunidad comunicativa y está lleno de amenazas. Europa está geográficamente limitada al interior de sus fronteras. Además, la Unión Europea no puede crecer ilimitadamente para extender la zona donde impera la acción comunicativa, pero no habrá paz si no hay paz para todos, ya que no podrá haber seguridad ni libertad si no hay seguridad y libertad para todos, porque no hay justicia si no es para todos. Pero mientras no se den esas condiciones en todo el mundo, Europa no puede desatender su defensa.

La gran contradicción de la Europa actual se da en el hecho de haber renunciado a la violencia en su interior pero, ante la manifiesta evidencia de poder ser agredida, verse en la necesidad de potenciar su capacidad militar defensiva frente al exterior.

¹⁶² Utilizando una cartulina azul para contestar a una representante escandinava que afirmaba que su postura estaba determinada por las instrucciones recibidas de su gobierno.

China unificó en paz sus provincias mediante la concordia, pero ello no la hizo invulnerable a las agresiones externas, recurriendo al recurso de construir una gran muralla protectora.

Europa no puede elevar una muralla que la aísle, hoy ni siquiera le es posible a nadie aislarse sanitariamente.

La Historia nos muestra innumerables casos en los que los más fuertes tienden a dominar a los débiles y a tratar a las personas como cosas, sirviéndose de ellas como útiles a su servicio. Ponerse en un estado de debilidad es invitar a ser víctimas de la violencia ajena. Mientras la acción comunicativa busca la comprensión y diálogo, no siempre es posible. La necesidad puntual de recurrir a la violencia como medio de autodefensa precisa estar preparado para de la acción de dominio, lo cual exige disponer de la fuerza.

Tras siglos de guerras, imposiciones y saqueos; Europa ha aprendido a dialogar, cooperar y compartir, lo que ha afectado seriamente su capacidad de defensa.

Europa, que durante años ha delegado su defensa en Estados Unidos, se encuentra con que, tras la caída del muro de Berlín, no cuenta como potencia militar capaz de respaldar una política globalizada. Mientras los americanos pueden librar tres guerras simultáneas en tres continentes diferentes, los europeos no fuimos capaces de controlar por sí mismos los conflictos yugoslavos.

Por otro lado, la guerra de Irak ha demostrado que Estados Unidos no sólo son la primera potencia militar mundial, sino que están dispuestos a ejercer como tal haciendo uso de su fuerza como y cuando les plazca.

No nos engañemos, la apuesta por el diálogo no implica la renuncia a la autodefensa. Hay que estar también preparados a la incomprensión de los otros y a su potencial agresividad. Recordemos la polémica de 1770 entre el conde de Aranda, ministro de la Guerra y el conde de Florida Blanca, secretario de Estado, sobre la organización de la Defensa Nacional.

Mientras Florida Blanca consideraba que las milicias provinciales debían mantenerse, dado su bajo coste, el conde de Aranda, ante la baja calificación de las milicias de leva, defiende eliminarlas y potenciar el ejército de voluntarios profesionales, aumentando el número de soldados al nivel que permitía la capacidad de mando y mantener la Quinta como complemento del ejército profesional.

Florida Blanca consideraba que dadas las circunstancias de paz, cuando tanto Portugal como Francia eran aliados y perdidas las posesiones europeas, no quedaba más amenaza que la inglesa a las comunicaciones con los territorios americanos, como la reciente toma de las Malvinas ponía de relieve; por lo que propone potenciar la flota y reducir los gastos y capacidad del Ejército.

Pocos años más tarde, la Revolución Francesa cortaba la cabeza del aliado rey francés y Napoleón invadía la Península.

Política de defensa

Pocos somos, pero la unión multiplicará los ejércitos. Del valor de cualquiera de nosotros se ha de fabricar y componer la seguridad de todos.

Hernán Cortés. *Arenga de Veracruz.*

La defensa de la Unión debe ser conjunta. La política común de defensa debiera considerar diversas áreas de competencia para las tropas europeas, como:

- Estándares de armamento e instrucción de la tropa.
- Elaboración de planes conjuntos.
- Gestión de *misiones Petesberg*.
- Gestión de crisis.
- Defensa y prevención del terrorismo.
- Defensa del territorio europeo.
- Defensa civil y recuperación de una catástrofe.
- Contribuir a la defensa de los aliados.

Como propone el borrador de constitución, sería conveniente contar cuanto antes con una Agencia Europea de Armamento que coordine las líneas de estandarización, investigación y desarrollo común.

En materia de defensa, dadas las dificultades que presentan algunos miembros radicalmente pacifistas, habría que crear, como colaboración reforzada entre un grupo de países miembros, un área de defensa colectiva.

El hecho de que la Unión forme parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no debe impedir poder contar con un Ejército europeo. También Canadá y Estados Unidos forman parte de la OTAN y tienen sus propios Ejércitos con sus propios objetivos al margen de la Organización trasatlántica.

La estabilización de la paz no debe quedar reducida al continente europeo, la Unión debiera ser capaz de desarrollar una política que asegure un cordón sanitario de estabilidad y paz en torno a sus fronteras.

La política internacional europea debiera trabajar por conseguir la prohibición universal del terrorismo como medio de acción, con independencia de cuales puedan ser sus objetivos, dicho acuerdo debiera ser objeto de un tratado internacional que la Unión Europea debiera promover y suscribir, junto con la prohibición del uso de las armas químicas, biológicas y nucleares, a fin de eliminar bases de entrenamiento y santuarios a todos los terroristas.

También debiera conseguirse la utilización coordinada de los recursos de inteligencia de los servicios de defensa europeos para prevenir actividades terroristas y otras amenazas para la seguridad colectiva.

Es evidente que una política común de defensa está supeditada a una mayor coordinación de la política exterior común.

Necesidades de comunicación

Un rasgo esencial básico de toda comunidad comunicativa, su principal signo de identidad y vínculo de unión, es el compartir un mismo idioma. Dado que todos los idiomas europeos constituyen un patrimonio común irrenunciable, urge acordar cuanto antes, un “segundo idioma común” que permita el diálogo directo entre todos los europeos de Lisboa a Varsovia.

Es urgente revisar la política lingüística de la Unión Europea. Todas las uniones nacionales y supranacionales que nos precedieron reconocieron la importancia de recurrir a “un idioma común”. Sin ir más lejos, así ocurrió en Francia, Gran Bretaña, España, el

Imperio austriaco, y antes con Roma, con el mundo heleno y con el Califato Abbasida,. También Estados Unidos tuvieron que elegir un idioma integrador. En la elección de Filadelfia sobre el idioma de la Unión, ganó la lengua inglesa, pero el alemán quedó en segundo lugar por sólo dos votos. Al ampliar la Unión hacia el sur y el legendario oeste, se encontraron con que, a pesar de la oficialidad del inglés, subsistían los idiomas indígenas, en Luisiana se hablaba francés, español en los estados de Florida, Texas, Arizona, Nuevo México, Nevada y California y el alemán seguía vigente (y aún sigue) en más de una comunidad local. Pero la política de imposición del inglés, que sigue aflorando en esporádicas elecciones estatales sobre la lengua oficial, ha permitido dotar de una misma lengua a todos los norteamericanos.

A diferencia de Estados Unidos, Europa desea conservar su patrimonio lingüístico, por lo que no procede imponer un idioma que haga desaparecer al resto, pero sería de interés general el adoptar un mismo idioma como *segundo idioma común* desde Lisboa a Varsovia que permita la intercomunicación.

No hace falta releer a don Elio Antonio de Nebrija para comprender la importancia de afrontar cuanto antes el problema del idioma sin chovinismos, con valor y generosidad, y conviene recordar que el abandono del latín propició la quiebra final de Europa en Estados nacionales.

Una opción transitoria a la decisión por un segundo idioma común sería la de fijar tres idiomas oficiales por institución comunitaria, agencia o instituto europeo: el alemán, el inglés y el idioma del país donde esté ubicada la institución. Lo cual satisfecería las aspiraciones francesas al hacer oficial, por esa vía, el francés en las principales instituciones europeas, dado que se encuentran en territorios francófonos. Esta política permitiría a todos los europeos trabajar en su propio idioma en alguna agencia comunitaria local, a la vez que se reduciría el volumen de traducciones oficiales, dado que cada lengua se traduciría a un máximo de otras tres.

En cualquier caso, la Unión Europea debiera apoyar el desarrollo de traductores automáticos de avanzada tecnología y la creación de un servicio telefónico de traducción simultánea, que permitiese utilizar los teléfonos móviles para hablar, en una emergencia, con cualquier interlocutor.

Política económica

El desarrollo económico se puede producir por aumentar los recursos dedicados a la producción o por aumento de la productividad de esos recursos. Cuando se tienen niveles altos de desempleo, la fórmula inmediata de crecer es la de movilizar los recursos disponibles y reducir el paro, con ello, las tasas de crecimiento se alinean con las tasas de reducción del desempleo. Sin embargo, cuando hay varias economías compitiendo, el aumento de la productividad de una de ellas respecto a las competidoras produce incrementos de rentabilidad que atraen las inversiones de capital. Lo cual hace que, al dirigirse preferentemente los flujos de capital hacia unas economías, sean éstas las de mayor crecimiento y sean ellas donde el desempleo termina por ser menor.

A lo largo de los últimos años, la economía americana ha crecido con índices superiores a la economía europea mediante incrementos de productividad superiores y a través de importantes inversiones de capitales de otros países, principalmente europeos, en Estados Unidos. Los niveles de cotización del dólar, a pesar de su progresiva devaluación, se han mantenido relativamente altos no por la balanza comercial americana, elevadamente deficitaria, ni por su austeridad presupuestaria, con un elevado déficit presupuestario año tras año, sino por los desequilibrio de la balanza de pagos debidos a las fuertes inversiones europeas en América. El resultado final es que la productividad americana ha venido superando a la europea y que las sucesivas devaluaciones del dólar están contribuyendo a hacer su economía más competitiva.

Es urgente una política eficaz europea de desarrollo tecnológico e innovación orientada al crecimiento de la productividad, en vez de cifrar el crecimiento económico europeo en el empleo de mano de obra poco cualificada, a fin de lograr incrementar la competitividad europea.

El libre mercado es uno de los rasgos de la Unión Europea. Tras la caída del muro de Berlín, a nadie le puede quedar duda de la superioridad de la economía de mercado como la mejor alternativa conocida para producir y distribuir bienes económicos. No obstante, el libre mercado no resuelve el problema de quienes no tienen nada que aportar al mercado: los enfermos, viejos, incapacitados, incapaces, no cualificados e incompetentes.

Los sociólogos se quejan de que su ciencia padece por la imposibilidad de poder realizar experimentos científicos en sociología, debiendo conformarse con observar la realidad social. Sin embargo, el mayor de los experimentos científicos realizados en lo que la humanidad tiene de historia ha sido sociológico. Hemos dividido el mundo en dos, estableciendo en todo un continente, América del Norte, el sistema de libre mercado

mientras que en otro, China y Rusia, se implantaba la economía planificada. El continente europeo se dividió, a su vez, en dos, con el mismo propósito y en dos se dividieron algunos países: Alemania, Vietnam y Corea; llegando incluso a dividir en dos la ciudad de Berlín. A Austria se la dejó elegir, junto con una serie de países del Tercer Mundo, alternando en algunos de ellos: Chile, Guatemala, Perú los dos sistemas. Durante medio siglo se ha esperado a ver las consecuencias y, tras esas dos generaciones de conejillos de indias, no ha quedado la más mínima duda de que los teóricos de la Escuela de Viena (Von Mises, Hayek, Kirzner, etc.) tenían razón al asegurar que no es posible que una economía planificada funcione eficazmente. Al ser los austriacos los únicos europeos que pudieron elegir entre los dos sistemas, se pusieron seriamente a considerar ambas alternativas, encontrando que:

1. Es imposible que el planificador central tenga y pueda procesar toda la información necesaria para dirigir la economía de un país.
2. La planificación exige renunciar a la libertad personal de productores y consumidores.
3. Se desmotiva la productividad.
4. Se pierde la importantísima información que los precios proporcionan sobre lo que hace falta en el mercado y lo que se está produciendo en exceso
5. Se desincentiva la innovación (¹⁶³).

Además, la concentración de poder propicia el desarrollo de situaciones de dominio y la corrupción. Pero es una opción válida en comunidades pequeñas, como las familias, si bien, incluso en esos casos, hay dos extremos distorsionados del sistema de planificación central: cuando el planificador sacrifica sus necesidades a favor de los demás, “la madraza” o sistema centro-periferia invertido de Lasuen, y cuando el planificador sacrifica a los miembros en favor de sus intereses, *il padre padrone* o estructura de corte imperial.

Una clara muestra de la ineficiencia del sistema centralizado la encontramos en una noticia que leí hace años en una revista de ingeniería. Decía algo así (cito de memoria): Se ha inaugurado en Suecia la primer acería de colada vertical del mundo que produce un nuevo tipo de acero de alta resistencia y bajo peso. Se utiliza una patente rusa que

¹⁶³ La primer acería de colada vertical que producía acero ligero de alta resistencia, se estableció en Suecia con patente rusa, dado que, al fijar los rusos cuotas de producción en toneladas, ninguna acería rusa quiso producir acero que pesase poco.

ninguna acería soviética utiliza, dado que allí las cuotas de producción se fijan en toneladas, por lo que no resulta atractivo para las acerías soviéticas producir aceros ligeros.

Aceptando la superioridad del libre mercado, nos encontramos con dos problemas que el libre mercado no resuelve:

1. ¿Qué pasa con aquellos que no tienen acceso al mercado?
2. ¿Cómo se actúa cuando algunos grupos, buscando obtener equilibrios Nash para su propio beneficio a costa de la mayoría, recurren a concertar alianzas para controlar un determinado mercado?

La Unión Europea deberá esforzarse por dar solución a esos problemas, asumiendo una política social, un Estado del bienestar viable, que busque, en primer lugar, la adecuada formación e inserción laboral de todas las personas activas y la cobertura de las necesidades legítimas de todos, evitando el fraude y al abuso del sistema. Dado que el gasto social merma la competitividad, es preciso aumentar nuestra productividad por encima de la de nuestros competidores, a fin de poder cubrir los costes sociales.

Por otro lado, sabemos que la aplicación parcial de acuerdos para acometer acciones coordinadas lleva al beneficio de unos pocos a costa de la mayoría, mediante la creación de carteles y monopolios, que también será preciso regular aplicando leyes antimonopolio y persiguiendo la manipulación de los precios y la distorsión de la competencia. Teniendo claro, como ahora se tiene, que el monopolio no consiste tanto en el tamaño de las empresas, como en la imposibilidad de que una nueva empresa pueda entrar en un determinado mercado.

Por último, habrá de tenerse en cuenta que en toda actividad económica, la seguridad debe primar sobre el beneficio.

La Unión Europea debiera asumir sin reservas el libre mercado, pero paliando sus deficiencias.

Otro aspecto de la economía sería el reconocimiento de la libertad sindical. Sería conveniente asegurar la independencia de los sindicatos. Conocemos tres modelos de sindicatos: los británicos, los continentales y los americanos.

Los sindicatos ingleses se crearon libres, pero, para ganar fuerza política, crearon su propio partido: el Partido Laborista.

Los sindicatos continentales, al contrario, fueron creados por partidos políticos para ganar control sobre las masas obreras.

Los sindicatos americanos surgieron independientes, pero fueron infiltrados y controlados por la mafia.

En los dos primeros casos nos encontramos con acciones sindicales por razones políticas que, en ocasiones, son un claro perjuicio tanto los trabajadores como para las economías nacionales. En el tercer caso, es un acto claramente criminal.

La independencia sindical debiera ser uno de los principios de la economía de la Unión. En el nuevo contexto europeo, dada la naturaleza comunicativa de la Unión, la plataforma sindical debe ser un foro de concertación y diálogo en busca del bien común y la defensa de los intereses de los trabajadores, y no un medio de intervencionismo político y manipulación laboral con fines partidistas o de explotación mafiosa de la mano de obra.

El núcleo de la Unión

La restauración de la unidad alemana sólo puede lograrse por la incorporación de toda la Europa del Este en una Federación Europea occidental o la absorción de toda Europa por el imperio comunista.

Christopher Dawson, Understanding Europe. 1952. Capítulo IV p. 82

El problema alemán era inseparable del problema europeo y los dos sólo podían resolverse en un sistema de organización federal.

Christopher Dawson, Understanding Europe. 1952. Capítulo. IV. P. 81

El primer paso en la recreación de la familia europea debe ser una asociación entre Francia y Alemania.

Wiston Churchill, Zurich, 19 septiembre 1946.

Toda unificación tiene un núcleo y una periferia. Al núcleo le corresponde aglutinar y unificar, a la periferia expandir e interrelacionar con el exterior. Los que somos periferia hemos de asumir nuestra función de mirar al exterior y canalizar los intereses comunes

hacia nuestra zona de influencia: Dinamarca a Islandia y Groelandia, Francia a Quebec, Argelia y los países francófonos, España a América Hispana, el Reino Unido a Estados Unidos y la Commonwealth, y, tras la ampliación de mayo del 2004, corresponde claramente a Alemania la función de núcleo aglutinador.

En la nueva Unión ampliada es fácil distinguir el núcleo y la periferia. La columna vertical de la Unión, como se ha repetido insistentemente es el eje París-Berlín, pero, tras la ampliación, el núcleo es Alemania. La Alemania anterior a Bismark reproducía en gran medida la situación europea. No pocas voces declaraban que la solución del continente pasaba por solucionar “el caso alemán”. Como fue el caso de Europa desde la caída del Imperio romano, el territorio germano se veía fraccionado en numerosas unidades políticas independientes que compartían una misma cultura. Se podían diferenciar tres zonas y tres tendencias: Austria, con su tradición cosmopolita, aristocrática y multinacional heredera del Sacro Imperio, Alemania Occidental, con una herencia típicamente burguesa, republicana y federalista, admiradora de la Ilustración y una Prusia, disciplinada y militarista, inclinada al absolutismo. El II Reich fue el resultado del triunfo de Prusia sobre las otras dos opciones, mediante la imposición de la violencia. Al intentar llevar el modelo al continente se llevó a Europa a un periodo de conflictos que culminó con la Paz de Versalles. Una paz injusta con Alemania, al imponer unas reparaciones de guerra que, como demostró Keynes, eran inasumibles e insostenibles por ruinosas.

El III Reich fue un rehacer el modelo militarista prusiano con las aspiraciones imperialistas austriacas. El resultado fue aún peor que la vez anterior y Europa y Alemania con ella, volvieron a pagar muy caro el nuevo intento de dominio.

El objetivo de Yalta y Potsdam fue conseguir una Europa sin Alemania. Pero la gran visión de Churchill comprendió que sin Alemania, Europa carecía de sentido. El nuevo y definitivo intento, con Prusia perdida en el Este, se realizó en base a una Alemania del Este federal y democrática.

Es la *Bundes Republic* la que sirve de modelo a la Unión Europea y la que constituye su núcleo. Consideremos el paralelismo que supone el paso del Mercado Común a la Unión Europea constitucional con la transición de la Zolverein alemana a la *Bundes Republic*. El modelo fractal debiera ser considerado como modelo del nuevo orden mundial a partir de la positiva experiencia de la Unión Europea. La función del núcleo es ejemplarizante y aglutinante.

Frente a él, la periferia articula a Europa más allá de sus fronteras y es desde esa dialéctica entre el núcleo y la periferia desde la que podemos comprender algunas de las polémicas que se establecen dentro de la Unión. No hay más que ver los resultados de más de un referéndum. Desde la concepción núcleo-periferia, es interesante leer la lista de los Estados que defendían la legalidad de Niza frente a los que asumían la propuesta del Presidium de la Convención sobre la formación de dobles mayorías,. Las diferencias entre los que buscan poder vetar algún acuerdo y los que aspiran a recortar la posibilidad de vetos en el futuro.

Una vez más, el núcleo pone el modelo administrativo, el impulso unificador, la financiación, deberá aportar la lengua común y contribuir con su ejército si verdaderamente queremos llegar a tener un ejército europeo eficaz. Siempre ha sido así en la Historia. Recordemos a Roma, a Castilla, a Inglaterra y a cuantos unieron naciones.

¿Dónde están las fronteras de Europa?

Los límites de Occidente

“Human rights are universal” Los derechos humanos son universales.

Nicole Fontain, discurso al Consejo Europeo de Helsinki el

10 de diciembre de 1999.

Al parecer, según afirman los entendidos basándose en las observaciones filológicas y genéticas que manejan, la identidad Indo-europea se forjó junto al Caspio. Desde allí, la emigración indoeuropea, al Este y al Oeste, determinaron los conceptos de Oriente y Occidente al marchar los unos dándoles la espalda a los otros. Mientras que los que iban en el mismo sentido entrecruzaron sus caminos, los que marcharon en direcciones opuestas se reencontraban esporádicamente con cada vaivén de la Historia, enfrentándose en cruentas guerras una y otra vez. Mientras que el remoto oriente quedaba distante y ajeno, el Oriente cercano, indoeuropeo y vecino, forma parte de la historia de Europa como “los otros”, quienes frecuentemente aparecen como “el enemigo del Este”. La identidad de lo que hoy llamamos Occidente se va fraguando en su diferenciación y enfrentamiento con esos “otros” pertenecientes al Oriente.

Nada humano nos es ajeno, reconociéndonos en los otros por lo que somos y lo que no somos pero pudimos haber sido. Las distintas formas de ser hombre nos son propias y

nuestra propia identidad se nos muestra en las diferencias. Conocemos mejor lo que somos cuando descubrimos lo que pudiendo haber sido no somos. Todo esquematismo es una simplificación de la verdad pero clarificador de algún aspecto de la realidad. Entre las diferencias entre Oriente y Occidente destaca la distinta percepción de la libertad. Dos aspectos destacables de esta diferencia son el absolutismo despótico y el fatalismo, fomento del totalitarismo. Frente a esos aspectos típicamente orientales, desde la Grecia clásica son característicos de Occidente la democracia y el libre albedrío, fomento del individualismo.

En definitiva, Europa, cuna de Occidente, es el triunfo del individualismo frente a la masificación, el predominio de la identidad personal frente a la colectiva. Lo cual genera una ética personal, una responsabilidad indelegable, una conciencia sensible a la culpa y un espíritu crítico personal frente a la presión social.

Cicerón opinaba que:

“Aunque Ciro, el famoso rey de Persia, fue muy justo y sapientísimo, aquella forma del pueblo no me parece que fuera muy de desear, por depender del imperio y disposición de uno solo (¹⁶⁴). Mientras que “si los pueblos saben mantener integro su derecho, niegan que pueda haber algo más glorioso, más libre y más afortunado, puesto que entonces son señores de las leyes, de los juicios, de la fuerza, de la paz, de los tratados, de la vida y de la fortuna de cada cual (¹⁶⁵).

Frente al despotismo oriental uniformador, el espíritu europeo se caracteriza por el individualismo y la diversidad, la afirmación de la propia identidad mediante la aceptación de lo otro como otro. Frente al determinismo, se afirma la libertad, garante de la responsabilidad individual y el fomento de iniciativas.

Occidente se fragua en Grecia, mediante su lucha por la libertad frente al absolutismo persa. Tras su paso de Grecia a Roma, los valores clásicos se infunden de cristianismo, pasando a los bárbaros y por ellos a los eslavos, magiares y fineses. El Principado de Kiev recibe la tradición cristiana de mano de Bizancio y Moscú se convierte en la tercera Roma.

¹⁶⁴ Cicerón, De Republica. Libro I-43.

¹⁶⁵ Ciceron, o.c. Libro I-48.

Aprovechando la amenaza del Tamerlán a la retaguardia otomana, los cruzados del siglo XV intentan llevar los valores occidentales al Este, pero son derrotados por los turcos en Nicópolis y Varna. Sellada por dos siglos la expansión al Este (¹⁶⁶), el espíritu de Occidente cruzará el gran océano para implantarse en América y por la ruta de la buena Esperanza, llegará a Filipinas, Australia y Nueva Zelanda. Quedando así delimitado el ámbito de occidente entre Australia y Rusia, pasando por las Américas y el resto de Europa.

En paralelo con la identidad europea hay que considerar los límites de Europa de la Unión Europea.

El reto es encontrar una solución definitiva, sólida, operativa y global que no ponga límites a futuras solicitudes de ampliación que pudieran ser de interés en su momento, ni arriesgue lo ya logrado diluyendo la identidad europea. Pero habría que ir considerando alternativas posibles y diseñar ya un mosaico final tentativo que sirva de pauta a la política exterior de la Unión.

Europa debe reflexionar sobre su identidad y sobre su misión, sobre lo que es y sobre lo que quiere hacer, sin cortedad de miras, pero sin embarcarse en una expansión desbordante que, además de suscitar envidias y recelos, incluso entre sus más naturales aliados, la condene a la parálisis operativa y al colapso por éxito.

Lo característico y esencial de la Unión Europea, su rasgo de identidad característico, es, como ya hemos tenido ocasión de ver, la opción por la acción comunicativa frente a la acción dominante, en busca del diálogo y la cooperación internacional. Como consecuencia (¹⁶⁷), la Unión Europea es una comunidad comunicativa (¹⁶⁸):

“La Unión Europea es una comunidad comunicativa, que se desarrolla en el ámbito de libertad, seguridad y justicia sobre el territorio de Europa, para facilitar la convivencia europea en un mundo globalizado y contribuir a la paz.”

La identidad de la Unión Europea condiciona y se ve condicionada por su función en el mundo y por sus acciones ante la comunidad internacional.

¹⁶⁶ Hasta la batalla de Kahlenberg en 1683, tras el segundo sitio de Viena.

¹⁶⁷ Habermas, O.c. pag. 33.

En tanto comunidad comunicativa, la Unión se presenta como una comunidad, capaz de cooperar libremente, armonizando la acción colectiva sin recurrir a la coerción y de solventar consensualmente, mediante el diálogo, los conflictos que puedan surgir entre sus miembros, con enormes posibilidades para coordinar acciones conjuntas que serían impensables para cada estado miembro por separado.

En lo sucesivo, más que continuar ampliando la Unión, habría que invitar a otros, con el éxito y el ejemplo, a que imiten el modelo europeo y constituyan sus propias uniones regionales, que Europa debiera favorecer con su aliento, experiencia y apoyo técnico para la creación de sus instituciones.

Las fronteras tienen que fijar el límite y Europa no puede crecer sin límite. La Unión Europea, como comunidad comunicativa que es, debe compartir un conjunto de valores, tales como la democracia, el respeto a la ley, el respeto a la dignidad del ser humano, la defensa del Estado de Derecho, la solidaridad entre sus pueblos y sus gentes, el deseo de justicia, el respeto a los derechos humanos y las libertades, ... y quien no los comparta no debiera ser miembro. Es más, quien deje de compartirlos debiera poder ser expulsado de la Unión por unanimidad de los otros miembros.

Asumiendo la comunidad de valores, surgen tres consideraciones que debieran sopesarse al decidir si un determinado candidato debiera o no ser miembro de la Unión Europea: la gobernabilidad del conjunto, la geografía, la historia y el valor geopolítico del candidato.

El criterio de la gobernabilidad es determinante para definir el número máximo de miembros, pero la capacidad de gestión dependerá del tipo de instituciones y del grado de descentralización que se decida. Debiera ser al revés, que sea el número de miembros deseables el que determine el tipo de instituciones, su estructura interna y tamaño, así como y el grado de descentralización operativa que aseguren la gobernabilidad de las partes y la coordinación del conjunto.

El criterio geográfico puede resultar una autolimitación artificial e improcedente, siendo más importante el criterio histórico. Supongamos que el Imperio romano hubiese sobrevivido hasta el siglo XIX, no tendríamos hoy dudas de que la Unión abarcase todo el Mediterráneo en ambas orillas. El punto que quiero hacer considerar es que, al hablar de

¹⁶⁸ Habermas, O.c., pag. 33.

compartir destinos y acometer proyectos comunes, la Historia es más importante que la Geografía. Ahora, ¿qué Historia?, ¿la antigua, la medieval, la moderna o la contemporánea? ¿A quien mirar: Alejandro, Augusto, Carlomagno, Carlos V, Napoleón, etc.?

Considerar a Europa como un continente es ignorar la tesis de Pirenne (¹⁶⁹), según la cual, son los mares y no la tierra firme lo que geográficamente condiciona las relaciones comerciales y culturales que más han contribuido a forjar la identidad, afinidad y prosperidad de las naciones ribereñas. Roma era el *Mare Nostrum*, los países escandinavos son el mar Báltico y la franja más septentrional del mar del Norte, Polinesia es el Pacífico, España y Portugal son el Atlántico Sur y Central y no se pueden entender sin el mar ni a Japón ni al Reino Unido. No hay duda de que, fundamentalmente, hoy Occidente es el Atlántico Norte. Europa no puede dejar de pensar en el mar, razón por la que no puede renunciar y menos cerrar sus puertas a posibles incorporaciones por el Oeste a la Unión Europea, como podría ser el caso de Islandia, aunque la mitad de la isla esté al otro lado de la falla atlántica.

La historia europea, desde Cartago y Roma, siempre fue una historia marítima. Hasta Rusia ha condicionado su historia por buscar una salida al mar y Alemania perdió la segunda gran guerra en la batalla del Atlántico tras el hundimiento del Bismark. Ya que, incluso la campaña del este hubiese sido diferente, si Rusia no hubiese contado con los suministros aliados y no se hubiese abierto el tan ansiado por Stalin “segundo frente”. En la frontera del Oeste, el Atlántico Norte es vital para los intereses de Unión Europea. Europa tiene que mirar al Atlántico y afianzarse en él, de la misma manera que Estados Unidos de América se han afianzado en el Pacífico.

Al tratar del futuro debiéramos ser creativos y, partiendo de la actualidad, analizar las posibilidades y ver lo que nos interesa, es decir: asumir un análisis geopolítico en base a los objetivos y si los objetivos son la paz y la seguridad, nos interesa asegurar las fronteras marítimas.

Lo que hay que evitar es que se descarten opciones *a priori* sin mayor reflexión, por cuestiones de darlo por hecho o prejuicios de cualquier tipo. Cuando las antiguas colonias

¹⁶⁹ Henry Pirenne, Mohammed and Charlemagne. G. A. & Unwin Ltd. Londres, 1939
The Mediterranean: Medieval Cities: Their Origins and the Revival of Trade. P.U.Press, Princeton, 1925

americanas constituyeron los Estados Unidos de América, no pensaron en que un día Hawai sería un estado de la Unión que acababan de crear.

Habría que no cerrar el tema de las fronteras definitivas, a fin de no renunciar a posibles candidatos que pudiesen interesar en algún momento futuro. Habría que estudiar cada caso según se pueda ir planteando la posible incorporación de un nuevo miembro si prejuicios *a priori*, pero ello no impide que hagamos algunas consideraciones sobre los límites potenciales de Europa.

Los límites de Europa

El artículo I-1,2 del Tratado de la Unión Europea afirma que:

“La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común.”

Pero, como ya hemos señalado, ni antes los tratados, ni ahora la constitución definen qué es Europa ni especifican que no puedan formar también parte de la Unión Europea otros países que cumplan con esas mismas condiciones, por lo que el citado artículo no resuelve la cuestión.

Podríamos complementar el artículo 49 del TEU diciendo que:

“Son países europeos aquellos que tienen su territorio o una parte de él, en el subcontinente europeo o en alguna de las islas situadas en los mares periféricos.”

Lo cierto es que ni consideraciones históricas ni geográficas definen una clara línea de los límites de una Europa que se diluye hacia el Cáucaso y que se sumerge hacia el Atlántico emergiendo aquí y allá. Al margen de las consideraciones geográficas, habría que considerar en detalle cada frontera en función de consideraciones históricas y estratégicas.

La frontera del Este

Al Este nos encontramos con la ampliación en curso de la Unión Europea, a fin de asegurar la reunificación de Europa y, al mismo tiempo, consolidar la seguridad en esa frontera. Pero la expansión no elimina la frontera, sino que la desplaza, creando una nueva frontera, y una nueva periferia, y abriendo una nueva incógnita sobre ¿hasta dónde habrá de seguirse en futuras ampliaciones? Con cada ampliación se dilata la frontera, con

lo que se debilita, se introduce una heterogeneidad que diluye, aún más, la identidad común y se incorporan nuevos problemas (por ejemplo, la incorporación a la Unión Europea de Bulgaria aportaría el problema de la central nuclear de Kozludu, la de Estonia y Lituania el problema de las minorías rusas y la vulnerabilidad de la refinería de Mazeikiiai a los cortes de suministro rusos, Rumania traería las tensiones sociales de las minas del valle del Jiu, Hungría traerá las numerosas mafias húngaras, los problemas de integración de la minoría rumana y los problemas, de haberlos, de las minorías húngaras en otros países, Chequia traerá el problema de la minoría "roma" y Chipre el problema de la tensión entre las minorías turca y griega, Turquía vendría con el problema kurdo, la amenaza latente del fundamentalismo religioso y los problemas hidráulicos con Irak. Tarde o temprano será necesario establecer zonas de seguridad al este y sureste que no formen parte de la Unión.

Consolidada la Europa de los 25, en la frontera del Este quedan por incorporarse a la Unión: Bulgaria y Rumania, y la largamente dilatada incorporación de Turquía, miembro de la OTAN desde antiguo, así como de miembro del Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización Europea de Cooperación Económica. ¿Cuál debiera ser la frontera definitiva de la Unión Europea por el este? Evidentemente, está la alternativa de que Rusia pudiera, algún día, formar parte de la Unión, en cuyo caso habría que contar también con Ucrania, la República Moldova, Bielorrusia y alguna de las repúblicas del Cáucaso. Alternativamente, cabría considerar la posible incorporación a la Unión Europea de alguno de esos países sin que llegara a hacerlo Rusia.

Mientras que la entrada de Ucrania gozaría del apoyo polaco sin ser mal visto por la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos, el debate público realizado con motivo de la convención constitucional ha señalado múltiples reservas entre la opinión pública europea respecto a la entrada de Turquía que cristalizaron en las desabridas declaraciones del presidente Giscard descartando a Turquía. Por otro lado, el presidente Prodi a manifestado que la expansión de la Unión por el Este debe darse por concluida tras las incorporaciones de Bulgaria, Rumania y Turquía. Es evidente que tanto por su tamaño como por el componente asiático, la entrada de Rusia en la Unión Europea presenta importantes dificultades, pero, geopolíticamente, si Europa aspira a ser un partícipe importante de la comunidad mundial, la interesaría ser *bioceánica*. No debemos sufrir vértigo geográfico y debiéramos hacer el ejercicio de contemplar, sin prejuicios, un mapa de Europa que cubra del Atlántico al Pacífico.

En cualquier caso, por su importancia, peso y singularidad, hay que estudiar con especial interés, con toda la dificultad que implican su tamaño, disparidad y complejidad, las opciones de Rusia y Turquía.

Rusia

A pesar de lo dicho por el presidente Prodi sobre detener la frontera con la incorporación de Bulgaria y Rumania, es de esperar que Rumania abogue por Moldavia. Una vez que Polonia sea miembro de la Unión Europea, es también de esperar que, tarde o temprano, pondrá en la Agenda Europea la posibilidad de incorporar a Ucrania. Tanto Hungría como Bulgaria, Rumania, Alemania y Austria apoyarán, previsiblemente, la propuesta y el resto de países miembros posiblemente no lo vean mal. Pero, ¿es posible incorporar a Ucrania sin incorporar a Rusia? ¿Puede Rusia renunciar al “Principado de Kiev”, a disponer de un puerto aliado en el mar Negro, para su Flota del Sur? ¿No va siendo hora de que la Historia haga justicia a los esfuerzos de Pedro *el Grande* y se le proporcionen a Rusia puertos adecuados? No hablo ya de San Petersburgo ni de Odessa o Sebastopol, sino de Hamburgo y Amsterdam, de Marsella y Estambul. ¿Queremos tener en Kalingrado un nuevo Dancin? ¿Podría Europa vivir tranquila con una Rusia resentida e insegura como frontera? Rusia tiene que saber que la Unión Europea es su aliado natural y su esperanza.

A Rusia habría que asegurarle, cuanto antes, que la Unión Europea cuenta con ella. Tanto Rusia, como Turquía y España, son tres países que pudiendo haber sido asiático el primero, oriental el segundo y africano el tercero, eligieron ser europeos. Rusia optó por Europa con el bautismo del príncipe Vladimir, reafirmando con Pedro I y Catalina *la Grande*. Turquía optó con Ataturk por Europa, ratificando su vocación europea con la solicitud de adhesión, y España lo hizo en las Navas de Tolosa y es miembro de la Unión. No se les puede negar a ninguno de ellos que lo sean. La opción de ser europeos es una opción a la que tienen derecho porque se la han ganado por propia voluntad. No olvidemos que Moscú es, tras Constantinopla, la tercera Roma.

Asimilar a Rusia dentro de la Unión Europea sería difícil, tanto por su tamaño como por su diversidad. Tampoco es cuestión de pensar en una división de Rusia que facilitase la integración de la parte europea en la Unión tras desprenderse de los territorios asiáticos.

Si bien Rusia no está en condiciones de adhesión, sería conveniente elaborar un plan que abra vías de estrecha colaboración que no descarten una posible incorporación a la Unión

en el futuro o, alternativamente, se prevea una alianza muy estrecha e institucionalizada. No es algo inmediato pero es algo a considerar e ir planificando. Una vez resuelto el estatus de Kaliningrado, tras la incorporación de los países bálticos y Polonia a la Unión, Rusia se verá dividida por el territorio de la Unión y vecina de una enorme potencia. La incorporación de Rusia sería algo natural en esas circunstancias, pero tanto el tamaño como la componente asiática de Rusia son serios inconvenientes para su asimilación.

Por supuesto que la integración de Rusia, de llegar a hacerse, no sería cosa de pocos años. Los problemas económicos y sociales han de ser resueltos, así como la pacificación y estabilización de sus fronteras. Llevaría posiblemente décadas el que Rusia pueda cumplir con las condiciones de Copenhague y de Helsinki. Pero, ¿qué ocurriría si las llegase a cumplir? Con independencia de que se llegase o no a integrar como país miembro, habría que ayudándoles a trabajar y progresar desde ya en el sentido de su convergencia con la Unión y formular la forma de eventual asociación.

De mantener la unidad trans-ural, la integración como un Estado más de la Unión Europea es difícil de considerar, pero Rusia podría llegar a formar su propia unión regional con Bielorrusia, Ucrania, etc. Si bien, dado que la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es muy reciente, podrían presentarse reticencias a una nueva confederación regional en torno a Rusia, salvo que ello fuese un paso dentro de un programa de unión con la Unión Europea. En cualquier caso, las antiguas repúblicas islámicas soviéticas, junto con quizás algún otro país de la zona, podrían, considerar formar parte de una Gran Unión Turca con mejor éxito y menores tensiones, al gozar de una mayor identificación cultural entre ellos.

Ahora bien, si no es posible integrarse como Estado miembro de la Unión Europea, Rusia se podría vincular como Estado asociado o, mejor, formar una confederación entre la Unión Europea y Rusia.

El caso turco

Aunque el Imperio otomano ocupó una buena parte del continente, la gran pregunta para la polémica es si Turquía pertenece a Occidente o si, por el contrario, le pone límite. Históricamente, Turquía no es Occidente, pero la Turquía moderna está suficientemente occidentalizada y en claro proceso de incrementar su acercamiento al resto de Europa. El problema con Turquía no es religioso, surge de la diferencia de concepciones, de culturas, debido a largos siglos de vivir separados, a la falta de convivencia. Produciéndose la

ausencia de esos estándares de valor de los que Habermas habla como necesarios en toda comunidad comunicativa. Mantener a Turquía fuera de la Unión Europea facilitará la comunicación y coherencia interior, pero evitará desarrollar vivencias comunes (una historia común) con Turquía que, a partir de ahora, fuesen disipando las discrepancias históricas. Integrar a Turquía dificultará la comunicación al disminuir la coherencia interna de valores y arquetipos, pero permitirá ir desarrollando vivencias comunes mediante la convivencia futura, lo que facilitará el desarrollo de estándares de valor comunes que asegurasen un mejor entendimiento en el futuro. La convivencia en la OTAN ha demostrado que ello es posible.

El problema cultural es real, pero relativo. Muchos de los turcos que yo conozco, además de ser excelentes profesionales y brillantes cabezas, están totalmente identificados con la cultura occidental, hablan idiomas, viajan, conocen países occidentales. Sin embargo, he de admitir que la gran masa del pueblo turco es otra cosa.

Hemos de reconocer el esfuerzo turco por acercarse a Europa. ¿Qué pensaríamos si nos pidiesen que tenemos que cambiar de alfabeto y empezar a utilizar los caracteres árabes, cambiar de calendario por uno lunar, alterar nuestra fiesta semanal y pasarla del domingo al viernes, cambiar nuestra Legislación y Constitución de raíces romano-germánicas y adaptarlas a la *sharia* islámica?

Pues bien, todo eso (sólo que a la inversa) es lo que ya hicieron los turcos bajo el liderazgo de Ataturk para acercarse a Europa. Sin que nadie se lo pidiese, voluntariamente, abandonaron el califato árabe, adoptando los caracteres latinos; cambiaron su calendario, adoptando el gregoriano; cambiaron el descanso laboral del viernes al domingo y abandonaron al *sharia* para adoptar leyes tomadas de la Europa continental, inspirándose en la constitución Suiza y en el derecho civil Italiano. Ahora, están trabajando duramente en el cumplimiento de su NPAA (*National Programme for the Adoption of the Aquis*). Turquía ha dado pruebas, más que suficientes, de su vocación europea y está haciendo esfuerzos para cumplir con los requisitos políticos que Europa le ha marcado para poder iniciar la negociación.

Defendemos una Europa integrada por Estados modernos, laicos, libres y vamos a excluir a posibles miembros de la Unión Europea por criterios religiosos? ¿O el problema es más emocional que racional?

Qué se hará de Albania, Bosnia, Macedonia, Bulgaria o Marsella, Granada o Almería?, todas ellas con amplias poblaciones islámicas y en crecimiento. Ahora que la Europa de la cerveza se ha reconciliado, tras no pocas guerras de religión, con la Europa del vino, ¿van ambas a marginar a la Europa del yogurt?

Europa está mediatizada por su historia, pero su futuro no está determinado por ella. La Unión Europea es un proyecto de futuro, en el que se aúnan raíces históricas diversas que mutuamente se enriquecen al fundirse en un mismo tronco que se eleva hacia un futuro común.

Es evidente que Turquía tiene una lista de reformas que hacer antes de poder iniciar el proceso de negociación. Es cierto que tienen los problemas fronterizos, la cuestión kurda, el control de la política por el ejército, deficiencias en los derechos humanos, problemas económicos y serios problemas financieros, pero son conscientes y están en ello. Conocen los requisitos para la adhesión y trabajan en el desarrollo de su NPAA. Si cumplen, deben ser bienvenidos a bordo.

Es cierto que tras el triunfo del Partido de Justicia y Desarrollo (AKP) hay que preguntarse si será Europa capaz de asimilar 68 millones de personas con un 34% de potenciales fundamentalistas, pero, ¿lo son? En los últimos años, ha realizado Turquía más reformas bajo el gobierno del AKP que en toda su historia desde que solicitó su adhesión a las comunidades. Es evidente que Europa ha de consolidar su unidad interior y cuanto más homogéneos sean sus valores menores serán las dificultades. Por otra parte, Europa no puede dejar marginado a un potente aliado y vecino, a riesgo de fomentar la radicalización de sus habitantes.

La realidad es que, aunque lentamente, se va avanzando hacia la adhesión de Turquía. La petición de adhesión a la Comunidad data de 1959. La Unión Aduanera entre la Unión y Turquía se firmó en 1995. El Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre 1997 confirmó a Turquía como país adecuado para poder ser considerado candidato a la Unión. Y, lo más importante, la Unión Europea reconoce a Turquía como candidato a ser miembro en la cumbre del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 siempre y cuando cumpla con los criterios de Copenhague y desde esa fecha participa de los programas de ayuda comunitaria y en las reuniones con los países candidatos, habiendo estado representada en la Convención sobre el futuro de Europa. Turquía a establecido

un programa para adaptar progresivamente su legislación al *acquis* de las leyes comunitarias.

También es cierto que los criterios de Copenhague no les han resultando fáciles de cumplir a los turcos pero no son imposibles. Copenhague incluye el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías, pero la pena de muerte y el problema kurdo se interponían.

Además de los citados, los mayores obstáculos se encontraban a nivel político y social, como el trabajo infantil, la libertad de expresión o el ámbito de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional, órgano por el que el Ejército tiene un amplio campo de competencias en la sociedad turca.

También hay que contar con las condiciones económicas del país, con una renta *per capita* que en 1999 era de 2.700 euros y un elevado índice de analfabetismo. Sin embargo, en la Cumbre de Helsinki de ese mismo año, se reconoció a Turquía como país candidato, iniciándose un plan de preadmisión.

A lo largo de los últimos años, Turquía ha ido cubriendo etapas de su plan de adhesión, derogando la pena de muerte, reformando las competencias del Consejo de Seguridad Nacional y previniendo el trabajo infantil.

Por otro lado, hay que valorar muy positivamente el esfuerzo realizado por Turquía a favor de la unidad chipriota.

En la Cumbre de Copenhague de 2002, la Unión Europea alienta a Turquía a seguir con las reformas y se compromete a aprobar en la Cumbre de diciembre del 2004 el inicio de las negociaciones de adhesión, si para esa fecha Turquía cumple con todos los criterios políticos.

Turquía tiene que incorporarse al proceso de unión, siendo previsible que se abran las negociaciones de adhesión a principio del año 2005, pero, de encontrar dificultades insalvables a su integración como miembro, podría pensarse, como opción alternativa, en integrarse con la Unión Europea a otro nivel y constituir entre la Unión Europea, la nueva federación otomana que se pueda formar y Rusia una confederación.

Se podría objetar el histórico enfrentamiento entre Rusia y Turquía, pero hemos de tener en cuenta que ya hubo un proyecto de confederación de Turquía con Rusia del presidente

turco Turgut Ozal que se canceló por presiones americanas tras un viaje de Ozal a Estados Unidos. Por otro lado, la actual Confederación Económica del Mar Negro, de la que además, de Rusia y Turquía forman parte otros países ribereños entre los que se encuentran Grecia, Bulgaria y Rumania, podría ser la base de una Confederación del Mar Negro en la que participe la Unión Europea, sustituyendo a los Estados miembros de la Unión que son miembros de la confederación económica actual, junto con una Unión Rusa en la que pudieran integrarse otros vecinos afines de Rusia y esa Gran Unión Turca de la que hablábamos antes, que pudiera formar Turquía con otros Estados de su área de influencia junto con las antiguas repúblicas soviéticas de origen turco.

Las debatidas incorporaciones de Rusia y Turquía a la Unión no tendrían por qué hacerse al mismo nivel que el resto de los países miembros ni tampoco debieran dejar de hacerse. La posible solución de crear una confederación tripartita en la que la Unión Europea, como conjunto, fuese miembro con los otros dos resolvería la articulación de una amplia zona de cooperación y potencial unión política sin los riesgos de diluir la identidad de las partes.

La frontera del Oeste

La Europa Comunitaria parece que se ha concebido mirando al Este, con una mentalidad continental de “finisterre” hacia el Oeste, pero los españoles sabemos que tras cada “finisterre” hay un *plus ultra*.

Aunque las recientes ampliaciones nos hayan hecho olvidarla, la frontera del Oeste también existe, y habría que pensar en otros posibles miembros mirando al mar.

Geográficamente, ya hemos señalado que Europa es el subcontinente europeo y el conjunto de islas situadas en los mares circundantes.

En esta definición se incluirían, además de las islas mediterráneas que son provincias o territorios de algún Estado europeo, las Azores y las Feroes, las Canarias, Malta y Chipre; otras como Islandia, Groenlandia, etc. y Cuba.

¿Cuba? Cuba es un país que ha estado separado de España tan sólo el doble de tiempo de lo que han estado separadas la Alemania del Oeste y la del Este, ellos 50 años y nosotros 100. ¿Se puede impedir, por motivos geográficos, a una Cuba que, si lo solicitase y cumpliera con los requisitos de Copenhague y Helsinki, pudiera unirse a una Unión de la que forman parte Guadalupe, Martinica y Reunión por razones geográficas?

Cuba ha estado unida al Viejo Continente durante siglos, primero como parte de España y, más recientemente, como miembro del Consejo de Ayuda Mutua Económica, estando estrechamente vinculada a la mayoría de los países candidatos que se incorporarán el 1 de mayo del 2004.

Tras la reunificación alemana y la posterior ampliación de la Unión a los países del Este, no hay duda de que la Unión Europea es la institución con mayor experiencia y capacidad para ayudar a un país en su transición desde el comunismo a la democracia y la economía de mercado. ¿Dónde podría Cuba encontrar mejor apoyo, si decidiesen dar el paso de democratizar su sistema político y liberalizar su economía? Tras el enorme coste de la revolución en sacrificios humanos y económicos, no podemos cerrarle a Cuba una puerta que le garantice su identidad nacional, tan costosamente salvaguardada durante su historia y su seguridad como nación sin pérdida de su independencia. No podemos decirles a los cubanos que tienen que retroceder a los tiempos de Batista y volver al redil del gigante del Norte. Tenemos que ser creativos y buscar alternativas que satisfagan las esperanzas cubanas y aseguren su progreso e independencia nacional como parte de una Unión que garantiza su seguridad. El conjunto de Europa, y no digamos España, tenemos más en común con Cuba, genética, histórica y culturalmente que con Albania. La cuestión a plantear es si le interesa a Europa la participación de Cuba en su proyecto y si los cubanos quisieran participar en él.

Debemos distinguir entre Europa y la Unión Europea. Suiza es parte de Europa, pero no lo es de la Unión Europea y tanto Martinica como las Canarias son parte indiscutible de la Unión Europea pero geográficamente no se las considera parte de Europa. Tampoco Hawai está en América y es un Estado americano. Cuba podría ser parte de la Unión Europea con independencia de cómo delimitemos geográficamente a Europa.

¿Qué mejor salida para el futuro de Cuba que un puesto en la Unión Europea? ¿Quién mejor que España para invitar a los cubanos a considerar esa opción? La posibilidad de formar parte de la Unión Europea podría ser el estímulo definitivo para salir del impás comunista.

Cuba, por no estar en el continente europeo, aportaría un valor estratégico y geopolítico a la Unión de gran valor. Situada a unas millas de Florida y formando parte de Iberoamérica, contribuiría a estrechar aún más las relaciones trasatlánticas y facilitaría articular el norte y el sur americanos con la Unión Europea. Su apertura simultánea a dos prósperos continentes harían de la isla un emporio de riqueza en pocos años.

Hablar de Cuba plantea la pregunta ¿y por qué no México, o Santo Domingo, etc.? Hay que pensar en los países que definitivamente queden fuera de la Unión, sin que eso suponga que han de renunciar a formar parte de un comunidad comunicativa.

El mundo árabe

Europa debiera realizar un acercamiento firme y franco al mundo árabe, desarrollando el Proceso de Barcelona y promoviendo instituciones conjuntas. Para empezar, no estaría de más fundar un importante Centro Europeo de Estudios Islámicos en Granada o Córdoba.

La frontera del Sur se encuentra condicionada con lo que se decida hacer en el Este, muy especialmente, lo que se termine decidiendo respecto a Turquía. En el Sur urge el desarrollo de una zona de libertad, seguridad y justicia en el Mediterráneo, con la que se establezca un acuerdo de relaciones preferenciales de amistad, cooperación y desarrollo. Lo cual requiere lograr la paz en Oriente Medio y disipar recelos seculares entre vecinos.

Habría que corregir la política de Versalles y sus consecuencias. Cuando en los Tratados de París de 1919 se forzó la división del mundo árabe por dar satisfacción a los Acuerdos Sykes-Picot, frente a la voluntad de unión árabe expresada en la Cumbre de Damasco de ese mismo año, se pusieron los cimientos al resentimiento islámico contra las potencias occidentales. ¿Haría Ben Laden referencia a esos hechos cuando habló de “la gran ofensa recibida hace 80 años”? o ¿se refería a la Declaración Balfour sobre el Estado de Israel? Si tuviésemos claro que el objetivo final de Europa es el de llegar a crear una Confederación Mundial de Federaciones, tendríamos claro que habría que fomentar la unidad árabe a ejemplo de la Unión Europea. No es preciso recurrir a la unidad de fe para establecer uniones políticas, ya hemos visto como fracasó el proyecto español con sus planteamientos coercitivos en busca de la unidad de la fe para todo su imperio y como el Imperio otomano fue tolerante con las otras confesiones, aunque sus motivos fuesen razones fiscales. Estados Unidos son ejemplo de unidad con pluralidad de credos y Europa será un exponente paradigmático cuando incorpore a Turquía, Albania, Bosnia y Bulgaria como miembros de la Unión. Hay que fomentar la unidad árabe desde bases laicas de racionalidad política.

La historia árabe, desde las independencias coloniales, se ha venido debatiendo en las luchas entre los diferentes nacionalismos laicos y el panarabismo islámico. Es hora de considerar la alternativa de un panarabismo laico, respetuoso con la religión y tolerante.

A Europa le interesa un mundo árabe unido, próspero, culto y aliado. Una Federación Árabe capaz de integrarse con Europa, en una Confederación Mediterránea basada en la cooperación, el diálogo y el respeto al Derecho Internacional, abierta a toda otra federación regional que comparta los valores de la paz, la libertad y la justicia, así como el respeto a los valores humanos, incluida la libertad religiosa y capaz de llegar a integrarse en una Confederación Mundial de Federaciones Regionales basada en la cooperación, el diálogo y la acción comunicativa.

La participación europea en las negociaciones para lograr una justa y duradera pacificación del Medio Oriente no debiera ser de los países miembros, sino de la Unión Europea, con un mando unificado y buscando el acuerdo de los beligerantes junto con el consenso del mundo árabe y el de las grandes potencias: Estados Unidos, Rusia, India y China.

La expansión de la Unión Europea como extensión de un ámbito de libertad

Un área de libertad no puede tener límites. Un área de libertad, por naturaleza, es universal. Nadie puede ser libre en una jaula, por grande que ésta sea. Todo ámbito de libertad es inestable en tanto no sea universal y esté institucionalizado de manera que, junto a la libertad, se aseguren la seguridad y la justicia.

Un paso previo a su universalización es el que todo ámbito de libertad desarrolle la conciencia de la necesidad de dotarse de un cinturón sanitario mediante otros ámbitos de libertad en torno suyo. La solución del cordón sanitario, si se lograra, no deja de ser una solución parcial, pues las zonas periféricas no dejan de tener sus propias fronteras exteriores y garantizar la seguridad fronteriza de las zonas de seguridad adyacentes será un compromiso difícil de eludir.

La necesidad de universalización de los ámbitos de libertad tiene dos cauces posibles: la expansión indefinida de un ámbito de libertad consolidado o la articulación de diversos ámbitos de la libertad entre sí en una estructura superior.

En el primero de los casos se corre el peligro de pérdida de identidad y coherencia interna, con riesgo de ingobernabilidad y de generar tensiones en todo aquel que no se sienta identificado con el proyecto en curso y lo vea como una amenaza a sus intereses o un atentado para su identidad.

El segundo modelo resuelve ambos problemas, si bien deberá prestarse especial atención a la articulación de las fronteras entre ámbitos distintos y, muy especialmente, al tipo de permeabilidad del que se doten. No debemos olvidar que un componente básico de la libertad es la libertad de movimientos. Otro problema, determinante del anterior, radica en definir el grado y tipos de diferencias tolerables entre ámbitos de libertad yuxtapuestos. Tres son los principales tipos de diferencias: políticas, culturales y económicas. Una organización de ese tipo requerirá políticas que, por un lado tiendan a reducir las diferencias, y por otro, fomenten la tolerancia por esas diferencias.

Si la misión de Europa es, en el fondo, universal, habría que pensar en un horizonte que permita ver más allá de la ampliación inmediata y resuelva, de una vez por todas, los problemas organizativos que una Unión sin fronteras delimitadas plantea y seguirá planteando con cada sucesiva ampliación.

El reto es encontrar una solución definitiva, sólida, operativa y global que no ponga límites a futuras solicitudes de ampliación, ni arriesgue lo ya logrado diluyendo la identidad europea. Hablábamos de Cuba, pero ¿qué va a pasar con Israel? O con Líbano, Ucrania, Bielorrusia o Egipto.

Europa debe ser consciente de que su misión no finaliza en sí misma, sino que debe ser ejemplo y fermento de otras uniones en otras regiones del mundo, en las que se consoliden *los principios fundamentales de libertad, seguridad y justicia*. que culminen en una Confederación Mundial de Federaciones Regionales. Como dijo Madam Nicole Fontain en su discurso como presidente del Parlamento Europeo, con ocasión del Consejo Europeo en su reunión de Helsinki el 10 de diciembre de 1999, *human rights are universal*.

Europa debe reflexionar sobre su identidad y sobre su misión, sobre lo que es y sobre lo que quiere hacer, sin cortedad de miras, pero sin embarcarse en una expansión desbordante que, además de suscitar envidias y recelos, incluso entre sus más naturales aliados, diluya su identidad y la condene a la parálisis operativa o al colapso por éxito.

En el manifiesto electoral, redactado con motivo del referéndum tras la salida de Alemania de la Sociedad de Naciones, Heidegger afirma que:

"La voluntad de crear una auténtica comunidad de pueblos no habrá de hacerse a partir de una hermandad mundial sin fundamento ni obligación, ni debe exponerse a una ciega tiranía. Hay que ejercer esta voluntad más allá de tal oposición. Que los

“pueblos y estados puedan mantener su individualidad y a la vez relacionarse conjuntamente”.>

Recordemos también las palabras de Karl Jaspers (¹⁷⁰):

<Nuestra tarea es hallar lo que une a todos los hombres. Mas no cabe esperar, ni es de desear, un único sentido del contenido de la vida que une a todos, ni un único sentido de la fe ni de las formas de vida. Ello paralizaría la manifestación temporal de lo eterno. Lo que a todos una, únicamente puede ser la unidad política de “una paz fundada en compromisos perpetuos” sobre cuestiones de la existencia. Esa unidad exige que sea unánime la voluntad de paz; lo cual significa que todos han de estar de acuerdo sobre las condiciones indispensables de una paz duradera.>

Por otro lado, no es cierto que, como se afirma en el mundo islámico, “los valores occidentales son de Occidente, los valores del islam son universales”. Hay en Europa valores universales que procede destacar y dar a conocer, dentro y fuera de Europa. La acción comunicativa es uno de esos valores.

En un mundo en creciente globalización, Europa ofrece un modelo de unidad en la diversidad mediante la cooperación y el diálogo, que podría ser imitado en la búsqueda de una coexistencia global mediante la acción comunicativa.

Recordemos que la misión de Europa es desarrollar, ensayar, consolidar y promocionar un modelo de convivencia multinacional que haga del mundo un espacio de libertad, seguridad y justicia para todos.

El futuro orden mundial

Al considerar la función de Europa en el contexto mundial, hemos de tener en cuenta que Jaspers (¹⁷¹), ya en 1950, plantea el problema de la globalización, viendo necesaria una ordenación mundial. Contempla dos posibles alternativas (¹⁷²): *El imperio mundial*, bajo un único poder que impone una paz forzada a un conjunto de masas uniformadas a imagen y semejanza del grupo imperante o “la ordenación mundial”, que configura una unificación variopinta y sin violencia, como resultado de una decisión consensuada en un proceso negociador permanente.

¹⁷⁰ Karl Jaspers. *Origen y meta de la historia*, Altaya, Barcelona 1995.

¹⁷¹ Jaspers, Karls. *Origen y meta de la historia*, Altaya, Barcelona 1995.

Wiston Churchill, ese mismo año de 1950, en su discurso al Parlamento británico del 26 de junio, dijo:

“El movimiento entero del mundo es hacia una interdependencia de las naciones. Sentimos a nuestro alrededor la creencia de que es nuestra mejor esperanza. Si la soberanía individual e independiente es sacrosanta e inviolable, ¿cómo es que estamos todos casados con la organización mundial?”

Meses antes, el 21 de abril en el Albert Hall, había afirmado que:

“No habría esperanza para el mundo a menos que los pueblos de Europa se unieran para preservar su libertad, su cultura y su civilización basadas en la ética cristiana.”

La Unión Europea no puede ser una amenaza para nadie, sino una fuente de inspiración y esperanza, un modelo en el cual inspirarse para construir un orden mundial aceptable por todos.

La experiencia de la Unión Europea muestra como hasta países, como es el caso de Francia y Alemania, enemigos que fueron seculares, pueden participar con éxito en un proyecto internacional común basado en el diálogo permanente. También nos enseña la importancia de institucionalizar ese diálogo y de contar con una institución que lleve los acuerdos a la práctica en el día a día. La Comisión Europea ha sido un elemento capital en el éxito de la Unión Europea, tanto en su función de salvaguarda de los tratados, como en su labor de generar iniciativas para la profundización y ampliación de dicha unión. Tampoco hay que desdeñar el papel de las otras instituciones ni las experiencias en otras regiones del mundo, que habrá que analizar como fuente de inspiración al diseñar la institucionalización de la Comunidad Comunicativa Mundial.

Una posibilidad para extender la acción comunicativa a lo largo del mundo sería potenciar la creación de unidades regionales, a imagen y semejanza de la Unión Europea, para posteriormente integrarlas en una Confederación Mundial de Uniones Regionales. La Confederación debiera crear sus propias instituciones concebidas como órganos de acción comunicativa que actúen según el criterio de la logocracia.

La solución definitiva es la de recurrir a una organización mundial que, frente a la debilidad e inoperatividad de la Sociedad de Naciones primero y de la Organización de

¹⁷² Karl Jaspers, O.c., 2-II.B.1, pag. 255.

Naciones Unidas (ONU) después, disponga de sus propias fuerzas de seguridad con capacidad suficiente para imponer la ley entre sus signatarios y defenderlos de todo tipo de ataque desde un principio.

Europa debe ser consciente de que su misión no finaliza en sí misma, sino que debe ser ejemplo y fermento para que se consoliden en el mundo *los principios fundamentales de libertad, seguridad y justicia*, que alientan en la Unión Europea.

La vía Atlántica

En ese contexto global de un posible futuro orden mundial institucionalizado bajo la ley, una posible alternativa sería comenzar por constituir un núcleo motor de la organización mundial mediante el fortalecimiento de la Unión Atlántica, basándose en la experiencia de la OTAN y en la de las instituciones europeas. Dadas las fluidas relaciones, de fuerte arraigo histórico, la afinidad cultural y la probada fidelidad recíproca entre Europa y América (del Norte y del Sur), podrían institucionalizarse sus relaciones económicas y políticas mediante una organización trasatlántica. Integrantes europeos y americanos de una misma civilización y cultura, la Unión Atlántica permitiría restañar cicatrices históricas y recientes, estrechar las relaciones entre ambas orillas del océano y dar un ejemplo al mundo sobre la viabilidad de la solidaridad, la colaboración y la convivencia entre el Norte y el Sur del planeta, a fin de constituir la columna vertebral del núcleo fundador de la Confederación Mundial de Federaciones Regionales, un núcleo que se configuraría mediante una superalianza política entre iguales.

De nuevo, el eje atlántico sería un medio y no un fin. El siguiente objetivo sería reunificar Occidente con Australia, (el vecino más cercano de Argentina y Chile fuera del continente americano, por la ruta polar) y Rusia; pero para evitar que la Confederación Occidental pudiese ser vista como una amenaza por los países que quedasen fuera de ella, habría que invitar a otros países para que considerasen la posibilidad de entrar a formar parte. En realidad, la Confederación debería ser concebida desde su inicio como una Confederación Mundial de un mundo multipolar, abierta a todas las naciones que configuren o vayan configurando federaciones territoriales democráticas en pie de igualdad.

El camino alternativo

Una alternativa a la Unión Atlántica, caso de Estados Unidos no estuviesen interesados en el proyecto o fuesen incapaces de renunciar a sus pretensiones hegemónicas en aras

de un nuevo orden mundial comunicativo, sería considerar la opción de articular la Unión Europea hacia el mar Negro, mediante la unión con Rusia. Hemos de tener en cuenta los ya numerosos programas de cooperación entre la Unión Europea y Rusia, como *The Nordem Dimension Actinon*, TACIS, ECHO, Consejos de Cooperación, Comités de Cooperación, como el *EU-Russia parliamentary cooperation committee* y la creciente cooperación en la OTAN, mediante el *NATO-Russia Council* y el *Partnership*. La institucionalización de las relaciones de la Unión Europea con Rusia debieran culminar en la creación de una *Confederación del Mar Negro*. Confederación a la que, como alternativa a su integración como miembro a la Unión Europea, se podría incorporar Turquía, tras formar su propia federación con las antiguas repúblicas soviéticas de origen turco, caso de no integrarse como estado miembro en la Unión.

Un proyecto de futuro

... no somos un estado ni una nación ni un imperio, sino todo un mundo, consistente en muchas naciones, de muchos estados y toda suerte de comunidades bajo una misma bandera.

General Smuts, Discurso al Parlamento tras la Imperial Conference de 1917

Una federación de federaciones en la que pueblos de todo tipo pueden desarrollar instituciones libres y autoconciencia nacional a la vez que comparten una ciudadanía común y un sistema legal común y de autodefensa.

Christopher Dawson, *Understanding Europe*, Image Books, Nueva York, 1952

Una posibilidad de universalizar el proyecto europeo de comunidad comunicativa sin extender la Unión Europea indefinidamente, es plantear, empezando por planteárnoslo nosotros, la creación de una Confederación Mundial de Federaciones Regionales de Estados Democráticos, sobre el principio del diálogo institucionalizado, la seguridad común, la libertad, la justicia, la renuncia al empleo de la violencia entre sus miembros y el respeto a las diferencias como patrimonio común.

Las dos vías de expansión del ámbito de libertad sin ampliación de la Unión Europea que hemos considerado (Unión Atlántica o Confederación del Mar Negro) permitirían dar un paso adelante hacia un nuevo orden mundial y establecer un nuevo nivel fractal hacia una

futura Confederación Mundial de Uniones, para ampliarla más tarde al resto de las federaciones regionales que existan o pudieran irse formando, tales como China, la India, la Federación Árabe o el Gran Medio Oriente, o cuantas puedan irse incorporando. Todos los demás Estados del mundo quedarían invitados a unirse a la Confederación Mundial a través de uniones regionales: Mercosur, Confederación Andina, etc. que previamente prueben su viabilidad y estabilidad, junto con el respeto a los derechos humanos y su fidelidad a los principios de libertad, seguridad y justicia.

No se trata de reinventar la ONU, que seguiría existiendo en tanto queden países sin incorporarse a la Confederación, sino de sentar las bases de una organización capaz de instaurar un ámbito de libertad universal, resolviendo, a la vez, el problema de la expansión de la Unión Europea sin caer en la tentación de seguir creciendo sin límites y sin dejar resquicios exteriores al peligroso juego de los equilibrios de poder entre bloques, de los que Europa tiene triste y sobrada experiencia, ni arriesgarse a indeseables choques Huntingtonianos. El sueño de Kant sobre la paz perpetua se habría cumplido y Fukuyama (¹⁷³) podría poner fin a la Historia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abu Nasr al Farabi.** *La Ciudad Ideal.* Tecnos, Madrid, 1995.
- Alesina,** Alberto y otros. *Economic integration and political disintegration.*
The Economic Review 90, 5 pag. 1276-1296. 2000,
- Ansell.** *The Networked polity: Regional development in Western Europe.* Governance 12, 3 pag. 303-333. 2000,
- Apel,** Karl *Teoría de la verdad y ética del discurso.* Piados, barcelona 1991.
- Arendt,** Hannah. *De la historia a la acción.* Piados. Barcelona. 1979.
- Arendt, Hannah. *La condición humana.* Piados. Barcelona. 1996.
- Aristóteles** *Política.* Alianza Editorial. Madrid. 1998
- Austin.** *How to do things with words.* Urmson and Marina Sbisa. Ed. Harvard, 1997.
- Bentham.** *A Fragment on Government,* Ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, London: The Athlone Press, 1977.
- Berger,** Peter y Luckmann, Thomas. *La construcción social de la realidad.* Ed. Aorrortu. Buenos Aires 1997.
- Bergson,** "La pensée et le mouvement". Pressés Unv. De France, Paris, 1993.
- Bomberg** y J. Peterson. *European Union decision making: The roll of subnational authorirries.* Political Studies 46, 2 pag 219-235. 1998.
- Börzel.** *Nations and regions in Europe.* Cambrige University Press. Cambridge 2001.
- Burke,** Edmund. *Discurso de 1774.*Ver: John Elster, Deliberative Democracy.
- Caporaso.** *Changes in the Westphalian order.* Intrnal. Studies Review. 2, 2 pag. 1- 28. 2000.
- Cassirer.** *Antropología filosófica.* Fdo. De Cultura Económica. México 1994.
- Cicerón,** *De Republica.*
- Colomer,** Antonio, *El retorno de Ulises, una filosofía política alternativa.* Amadis, Valencia 2002.
- Comisión Europea,** *El libro verde de la energía,* 2002.
http://europa.eu.int/comm/energy_transport/doc-principal/pubfinal_fr.pdf
- Davidson,** Donald. *Mente, mundo y acción.* Piados. Barcelona 1992.
- Dawson,** Chistopher. *Understanding Europe.* Image. New York, 1960.
- Durkheim.** *Las reglas del método sociológico.* Akal. Madrid 1991.
- Elster,** John. *Deliberative Democracy.* Cambride Unty. Press. 1998.
- Erasmus de Róterdam.** *Educación del príncipe cristiano.* (Institutio Principis Chistianii 1516). Tecnos. Madrid 1996.
- Fernández Alvarez,** Antonio. *Manual de Economía y Política de la Unión Europea.* Ed. Trotta. Madrid 1997.
- Foucault,** Michel. *Les mots et les choses.* Tel Gallimard. Pris. 1966.
- Foucault, Un diálogo sobre el poder, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

¹⁷³ Fukuyama. The End of History. Avon Books. New York, 1993.

- From**, Eric, *El miedo a la libertad*.
- Fukuyama**. *The end of History*. Avon Books. New York, 1993.
- Fukuyama. *Trust*. The free press. New York. 1996.
- Gabilondo**, Angel. La vuelta del otro Editotial Trotta. Madrid, 2001.
- Gandhi**. *La verdad*. Longseller. Buenos Aires. 1999.
- García Morente**. *Ensayos sobre el progreso*, Ediciones Encuentro. Madrid 2002.
- Gehlen, Arnold. *El hombre*. Ed. Sígueme. Salamanca. 1987.
- Gierke**, Das Wesen der menschlichen Verbände, 1902.
- Habermas**, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus Humanidades, Madrid 1992.
- Habermas, *Verdad y justificación*, Editorial Trotta S.A. Madrid 2002.
- Habermas, Jürgen. *Más allá del estado nacional*. Trotta. Madrid. 2001.
- Habermas. *Identidades nacionales y postnacionales*. Tecnos. Madrid 1989.
- Habermas. *Acción comunicativa y razón sin transcendencia*, Paidós Studio, Barcelona 2002.
- Han Fei Zi**. *El arte de la política*. Tecnos. Madrid 1998.
- Hans Morgenthau**. *The Struggle for Power and Peace*.
- Heidegger**, *El ser y el tiempo*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1967.
- Heidegger, *Identidad y diferencia*, Anthropos, 1990.
- Hernán Cortés**. *Crónica de la conquista de Nueva España*. Austral. Espasa Calpe. Madrid, 1997.
- Hobbes**. *Libertad y necesidad*. Nexos. Barcelona 1991.
- Hooghe**. *Multilevel governance and European integration*. Rowman & Littlefield. 2001.
- Hold Ferneck**, Alexander. *Der Staat als Übermensch*, 1926.
- Jaspers**, Karls. *Origen y meta de la historia*, Altaya, Barcelona 1995.
- Juan Pablo II**, *Razón y Fe*.
- Jung**, *Man and His Symbols*
- Kalypso**. *The federal vision beyond the state*. Oxford University Press. Oxford pag. 442-470. 2001.
- Kant**, *Metafísica de las costumbres*. Porrúa. México 1990.
- Kant, *Crítica de la razón pura* (1781). Porrúa. México 1991.
- Kant, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Tecnos. Madrid 1994.
- Kant. *Crítica de la razón práctica*, Riga 1788, Editorial Porrúa S.A. Méjico 1990.
- Kant. *La paz perpetua*, Königsberg, 1795, Editorial Porrúa, Méjico, 1990
- Kirzner**, Israel. *How Markets Work*. IEA. New York. 1995.
- Kelsen**, Hans. *El Estado como integración*, Tecnos, Madrid 1997
- Krishnamurti**. *On freedom*. Victor Gollancz. London 1992.
- Künkel**, Fritz. *Del yo al nosotros*. Ed. Luis Miracle, Barcelona 1957.
- Lain Entralgo**, Pedro. *Teoría y realidad del otro*. Alianza Ed. Madrid 1998.
- Le Goff**, Jacques. *La vieja Europa y el mundo moderno*. Atalaya. Buenos Aires. 1998.
- Locke**. *Tratado sobre el gobierno civil*. Alianza Editorial. Madrid. 1990.
- Lock**, *Carta sobre la tolerancia*, 1689, Tecnos, Madrid 1994.
- Majone**, *Europe's democratic deficit*. European Law Journal, 4, 1 pag. 5- 28. 1998.
- Marías**, Julián. *Tratado sobre la convivencia*. Ed. Martínez Roca. Barcelona 2000.
- Mashlow**, Abraham. *El hombre autorrealizado*. Ed. Kairós. Barcelona, 1993.
- McGinnis**, *Polycentric games and institutions*. University of Michigan Press. 2000.

Mo Ti, *Política del amor universal*. Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*

Ortega y Gasset, José, *Relativismo y Racionalismo*, El Arquero. Madrid 1966.

Ortega y Gasset, José, *Apuntes sobre el pensamiento*. El Arquero. Madrid 1966.

Pirenne, Henri. *Mohammed and Charlemagne*, Georg Allen & Unwin Ltd. London 1939.

Popper, Karl. *Conjectures and Refutations* 3 ed.. R. Routledge & Kegan, London 1969.

Popper, Karl, *Objective Knowledge*, Oxford, 1979 pag. 106.

Rubio de Urquía, Rafael. *Concepciones de la acción humana*. Rev. del Trabajo y S.S., 1993.

Samuelson Paul A. /William D. Nordhaus, Mc Graw Hill Aravaca (Madrid) 1990.

Schopenhauer, El arte de tener razón. Biblioteca Edaf. Madrid, 2001.

Schopenhauer, *El mundo como voluntad y representación*. Porrúa. México. 1992.

Solow, Robert M. "A Contribution to the Theory of Economic Growth" Quaterly

Journal of Economics. 1956 Febrero.

Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Dunker & Humblot, Berlin, 1968.

Tratado de la Unión Europea y Tratado de la Comunidad Europea. Mc Graw Hill. Aravaca (Madrid) . 1999.

Treisman. *Political decentralization and economic reform*. American Journal of Political Science, 43, 2. pag. 488-517. 1999.

Toulmin, *Human Understanding*, Princenton, 1972

Vázquez Barquero, Antonio. *Desarrollo, redes e innovación*. Pirámide. Madrid 1999.

Vives, Juan Luis, *Diálogos y otros escritos*, Planeta. Barcelona 1988.

Von Mises. *La acción humana*. Unión Editorial. Madrid 1995.

Watts. *Comparing federal systems*. McGill- Queen Un. Press. Montreal, 1999.

Wittgenstein, *Sobre la certeza*. Gedisa. Barcelona 1997.

Zambrano, María. *Persona y democracia*. Anthropos. Barcelona 1992.

Temas complementarios:

La cuestión preliminar

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c10_es.pdf

Europa: una comunidad comunicativa

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c11_es.pdf

La presidencia europea

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c9_es.pdf

Subsidiariedad

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c8_es.pdf

PRESENTACIÓN A LA SESIÓN PLENARIA DEL 24-25 DE JUNIO 2002

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c7_es.pdf

EL CARÁCTER CRISTIANO DE EUROPA

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c6_es.pdf

LA BÚSQUEDA DE LA VERDAD Y LA UNIÓN EUROPEA

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c5_es.pdf

FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c4_es.pdf

EL NÚMERO DE MIEMBROS DE LA COMISIÓN

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c2_es.pdf

DIRECTRICES PARA LA REFORMA DEL CONSEJO

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c3_es.pdf

IDENTIDAD Y MISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c1_es.pdf

LA VERDADERA RAZÓN PARA TENER UNA UNIÓN EUROPEA

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c_es.pdf

EL ESTADO EN RED

http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont020202_es.pdf

PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN

http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0039_c13_es.pdf

**RESEÑAS DE LIBROS
Y REVISTAS**

DUCK, JEANIE D.

El monstruo del cambio.

Ediciones Urano, S. A. Barcelona 2002

Rústica. 236 páginas

Biblioteca CESEDEN número B13193.

La autora presenta los problemas que se derivan de un cambio empresarial de cualquier clase desde la perspectiva de las emociones y sentimientos de las personas involucradas tanto de una forma activa como pasiva.

El título es una expresión utilizada por la autora para referirse a las emociones humanas y a las dinámicas sociales, que son complejas y con frecuencia nos asustan, surgiendo como los dragones desde las profundidades del mar durante cualquier proceso de transformación.

JEANIE DUCK analiza los factores emocionales desde el planteamiento de objetivos para el cambio hasta su consecución definitiva, concluyendo que el éxito o el fracaso de un proceso de cambio en una empresa depende de las relaciones y los sentimientos, ilusiones y expectativas de los actores en dichas transformaciones.

Para su análisis, la autora expone su teoría sobre los diferentes procesos, relacionados con la parte humana, que suceden simultáneamente en los cambios empresariales de carácter operativo, cambios que se producen siguiendo unas pautas determinadas, apoyándose en su propia experiencia como consultora empresarial.

Las fases del cambio son cinco: estancamiento, preparación, implantación, determinación y consecución. Al conjunto de estas fases lo denomina "curva del cambio".

La idea fundamental que se pretende transmitir es que en el mundo empresarial para que una iniciativa de cambio tenga éxito, hay que abordar los aspectos emocionales y de comportamiento con la misma dedicación que los operativos, sin circunscribirse únicamente a estudiar las dinámicas humanas; siendo los elementos esenciales los siguientes: estrategia, convicción apasionada de hacia donde se va; ejecución, gestión

operativa básica y enfrentarse al “monstruo del cambio”, intensificando la sensibilidad respecto a los temas emocionales y de comportamiento de las personas inmersas en dicho cambio.

JEANIE DANIEL DUCK nació en Montgomery (Alabama). Es senior vice president de The Boston Consulting Group y doctora en Educación Artística por el Instituto de Pratt en Brooklyn. Ha trabajado como consultora empresarial con compañías de todo el mundo en algunos de los más importantes procesos de cambio, compaginando este profundo conocimiento con su formación artística lo que le proporciona una sensibilidad especial para comprender el elemento humano en las organizaciones.

J.F.V.

PAYARÉS, JOAN y RONCO, EMILIO

El directivo, el cambio y los equipos de alto rendimiento

Pearson Education, S. A. Madrid 2002

Rústica. 271 páginas

Biblioteca CESEDEN número B12943.

El libro es un ensayo sobre cómo una empresa, y en general cualquier organización, debe abordar los cambios sustanciales (cambios de cultura de la organización) para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Se trata el movimiento de las organizaciones hoy en día, las relaciones existentes dentro de los grupos y por extensión de las organizaciones en la sociedad actual, donde el cambio es la única constante.

Se identifican los elementos de un proceso de cambio y los problemas que desde el punto de vista sociológico se pueden encontrar en su diseño así como los métodos para su corrección.

El autor basa su tesis en cuatro conceptos claves:

- Los cambios deben realizarse desde las mínimas unidades organizativas, equipos de alto rendimiento, ya que el cambio exige compromiso y éste debe ser de carácter colectivo.
- La primera unidad organizativa que debe comprometerse en el cambio es la del equipo de dirección de la organización.
- Cómo debe ser la manera de orientar el funcionamiento de los equipos y el papel del líder para la obtención de valor.
- La organización de la empresa debe girar en torno al cliente, la jerarquía de la empresa debe estar en función del valor añadido que cada equipo aporte a ese cliente.

Los tres primeros conceptos claves están relacionados con los equipos, y el cuarto con la cultura y la estrategia de la empresa.

El proceso de planificación estratégica estará compuesto de las siguientes fases:

- Fijar metas y objetivos, definir el para qué.
- Establecer programas, indicando qué, quién, cómo, dónde, con quién se va a hacer y cómo y cuándo se va a revisar.

- Designar a los responsables de la puesta en marcha del cambio.

Entre los objetivos operativos generales indicados deben incluirse los relacionados con la gestión por procesos, es decir, definir las actividades que aportan valor a la consecución del objetivo.

JOAN PAYARÉS es licenciado en Psicología y Filosofía por la Universidad de Barcelona y diplomado en Desarrollo Organizacional. Ha sido jefe de Recursos Humanos en El Corte Inglés.

EMILIO RONCO es licenciado en Psicología por la Universidad Complutense de Madrid y posee un máster en Dirección de Empresas por la Esade. Colabora con la consultora Haygroup como experto en Gestión del Cambio y Desarrollo Organizacional. Tiene amplia experiencia como responsable de Recursos Humanos en los sectores químico, farmacéutico y financiero.

J.F.V.

IBRAHIM, GHALEB J.
Palestina, crónica de una injusticia

Ir Indo Edicions. Vigo 2002

Rústica. 186 páginas

Biblioteca CESEDEN número B13186.

Este libro plantea la historia de Palestina desde sus primeros pobladores hasta la actualidad, contemplando la influencia del “sionismo” o ideología basada en los “protocolos de los sabios de Sión”, y su aplicación para la consecución de un estado judío en Palestina.

El autor aborda, en diferentes capítulos, una cronología sobre el origen de Israel y un glosario de reflexiones sobre afirmaciones, preguntas y respuestas que subyacen en la opinión pública, fruto de la información o desinformación suministrada por los diferentes medios de comunicación.

Se hace referencia a la existencia de una política sionista predeterminada para conseguir el establecimiento del estado de Israel, resaltando conceptos como “la política de ganar tiempo para perder tiempo”, “uso de la razón de la fuerza frente a la fuerza de la razón” o “la desinformación pública de las sociedades occidentales”.

Cada uno de los seis capítulos en que se estructura el libro está dedicado a un periodo importante o a hechos significativos de la historia Palestina-Estado de Israel desarrollados cronológicamente en el tiempo:

- Desde 4000 a. de C. hasta la repartición del Imperio otomano por franceses e ingleses, contemplando el origen semítico de los habitantes de esa tierra y describiendo todas y cada una de las invasiones sufridas.
- Desde la dominación turca, pasando por el mando británico, hasta la declaración del Estado de Israel en 1948. Se tratan los orígenes del sionismo, su desarrollo y materialización en la consecución de un territorio en Palestina.

- Desde la creación del Estado de Israel hasta la creación de la Organización para la Liberación de Palestina. Se analizan de forma superficial las dos primeras guerras árabes-israelíes (Liberación y Suez) y se resalta el comienzo del problema de los refugiados palestinos y de la influencia de Estados Unidos en la zona.
- Desde la guerra de los Seis Días (1967) hasta la primera Intifada (1987). También se detallan otros hitos como los sucesos “Septiembre Negro” (1970) y los “Acuerdos de Camp David” (1978).
- Se detalla exclusivamente el desarrollo de la primera Intifada y sus repercusiones internacionales (Conferencia de Madrid, 1991).
- Desde los Acuerdos de Oslo hasta la actualidad, con la segunda Intifada y los diferentes Acuerdos de Paz.

GHALEB JABER IBRAHIM (Ainablus-Nablus, Palestina, 1950). Está casado y tiene cinco hijos. En el año 1967, junto con su familia fue expulsado de su tierra durante la famosa guerra de los Seis Días. Es doctor en Medicina y especialista en Cardiología por la Universidad de Santiago de Compostela, también ha realizado varios másters en Dirección de Empresas. Es un activo empresario, presidente del grupo de empresas Araguaney y dueño de CTV, firma dedicada a la producción televisiva y al doblaje, que ha realizado trabajos para todas las cadenas públicas y privadas de España. Es asesor de la representación en España de la Autoridad Nacional Palestina. No se le conocen otros libros publicados.

J.F.V.

CABRERO, JAVIER

Escipión el Africano

Cambridge University Press. Madrid 2002

Rústica. 384 páginas

Biblioteca CESEDEN número 13451.

Al genio militar de Aníbal, que tras invadir Italia había derrotado a las legiones romanas, se opuso Publio Cornelio Escipión, también militar de excepción, que se constituyó en la única esperanza para Roma. Es a éste último a quien CABRERO dedica esta biografía, en la que resalta las virtudes militares que le llevaron a la victoria en Zama, a sentar las bases para el dominio romano del Mediterráneo occidental primero, y a que Roma se convirtiera en la potencia hegemónica de toda la cuenca mediterránea luego.

CABRERO analiza con exquisito rigor histórico las causas del segundo enfrentamiento entre Roma y Cartago que llevó a la intervención romana en la península Ibérica y al enfrentamiento entre los dos grandes generales.

Para el autor, Escipión no era un genio militar de la talla de Aníbal. A diferencia del cartaginés, entre sus virtudes no se encontraba la de la innovación, pero sabía observar al adversario, aprender sus tácticas, prever sus movimientos, buscar sus debilidades y explotarlas. Siempre supo elegir de forma adecuada el campo de batalla y sorprender al enemigo con movimientos arriesgados. A lo largo de su libro, CABRERO resalta en *el Africano* sus dotes de liderazgo, que le permitían hacerse seguir voluntariamente de sus hombres a la lucha y su visión de Estado, dirigida fundamentalmente al papel que consideraba que Roma debía desempeñar como potencia hegemónica en el Mediterráneo.

Mucho más que una simple biografía, este libro constituye un completo análisis histórico de la época y un texto imprescindible en la biblioteca militar.

JAVIER CABRERO es doctor en Historia Antigua por la Universidad Complutense de Madrid y especialista en la Roma republicana, sobre la que ha publicado numerosos trabajos.

B. V.

LORELLI, JOHN A.

To Foreign Shores

Naval Institute Press. Annapolis 1995

Rústica. 362 páginas

Biblioteca CESEDEN número 12.989.

Los asaltos anfibios se vienen realizando al menos desde las guerras greco-persas, cinco siglos antes de Cristo. Esta rama de la guerra naval ha constituido tradicionalmente una de las facetas más arriesgadas y complejas de la guerra en general. Más recientemente, la evolución de las armas llegó a hacer pensar que el desembarco en una costa defendida era algo casi imposible, concepto que fue revalidado tras el desastre aliado en Gallípoli. En este sentido, Liddell Hart afirmaba en 1939 que la tecnología había convertido los asaltos anfibios en algo “casi imposible”.

La Segunda Guerra Mundial vino a demostrar lo contrario. Gracias al esfuerzo y la capacidad de innovación de algunos oficiales norteamericanos se comenzaron a desarrollar una incipiente doctrina anfibia y unos rudimentarios medios de desembarco que permitieron importantes logros en el campo de la proyección del poder naval sobre una costa hostil.

El autor recoge en este libro la forma en que esta innovadora doctrina recibió su bautismo de fuego en los desembarcos de las islas Salomón y del norte de África y cómo fue depurada, junto con buques y medios anfibios, hasta el final de la contienda.

A diferencia de otros libros sobre operaciones anfibias, el de LORELLI no se limita a ofrecer un enfoque de las Fuerzas de Desembarco, sino que detalla otros aspectos relativos a buques, medios de desembarco, movimiento buque-costa, relaciones de mando, apoyo de fuegos, etc., todo ello, ampliamente documentado con una vasta relación de documentación y fuentes orales recogidas en la bibliografía.

LORELLI es veterano de la guerra de Vietnam, en la que participó en las filas de la U.S. Navy. Actualmente es profesor de Historia en la Universidad de California.

B. V.

GARCÍA CANEIRO, JOSÉ

Guerra y Filosofía.

Tirant lo Blanc. Valencia 2002

Rústica. 213 páginas

Biblioteca CESEDEN número 13.438.

La naturaleza humana no es la única explicación de los conflictos violentos entre Estados. Son los conflictos de poder los que tradicionalmente han dado origen a las guerras que han llevado a los hombres a luchar contra sus iguales.

En esta obra, los autores tratan de aproximarse al problema de la guerra analizando el fenómeno en el transcurrir de la historia. Así, comenzando por los antiguos griegos, el libro hace un recorrido por las concepciones que de la guerra han tenido los diferentes pensadores, para llegar a la que denominan “era de la globalización”.

Este libro proporciona un instrumento de reflexión sobre el “porqué” de la guerra y de su arraigo en la humanidad. Aporta unas ideas finales sobre la concepción de la guerra en la actualidad, sobre la posible suplantación del conflicto bélico por el terrorismo global y sobre las “guerras que vienen”.

Los autores aportan una interesante visión sobre la globalización como herramienta para extender todo lo posible los principios de las democracias neoliberales bajo el control de Occidente. En las líneas finales revitalizan las teorías de Mackinder al considerar la emergencia de un nuevo pivote geopolítico –al que denominan “espacio-corazón”- configurado por lo que se ha dado en llamar el “vínculo trasatlántico”.

GARCÍA CANEIRO es autor de *La racionalidad de la guerra. Borrador para una crítica de la razón bélica* (Biblioteca CESEDEN número 12.067).

B. V.

ACTIVIDADES DEL CENTRO

VISITA A ESPAÑA DEL COLEGIO REAL DE DEFENSA DE JORDANIA

Entre los días 15 y 18 del pasado mes de marzo, visitó España una delegación del Colegio Real de Defensa de Jordania compuesta por profesores y alumnos del citado Colegio y presidida por el brigadier general Magued Aly Ayyad.

Durante su estancia la delegación visitó este Centro, donde asistieron a conferencias sobre: *Presentación del CESEDEN; Organización y misiones de las Fuerzas Armadas Españolas y Política Militar española*; asimismo, visitaron el Centro de Satélites Aeroespaciales de Observación, el Museo del Prado y la Academia de Infantería de Toledo.

REUNIÓN EN EL CESEDEN DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA OTAN SOBRE “AMENAZAS A LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO”

Durante los días 19 y 21 del pasado mes de marzo, se celebraron en el aula número 1 de este Centro, unas reuniones del grupo de trabajo de la OTAN bajo el título “Amenazas a la seguridad en el Mediterráneo”.

En el transcurso de las sesiones se trataron temas sobre: “Nuevas y emergentes amenazas a la seguridad colectiva en el Mediterráneo”, “Grupo de competencia: estudios específicos”, “Operaciones”, “Síntesis: ámbito para el proceso de colaboración” y “Orientación política”.

PRESENTACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

PANORAMA ESTRATÉGICO 2003-2004

El día 23 del pasado mes de marzo, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la presentación de la publicación *Panorama estratégico 2003-2004* del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), dicha presentación fue organizada por la Secretaría General de Política de Defensa en colaboración con el Real Instituto “Elcano”.

El acto fue presidido por el excelentísimo señor almirante general jefe del Estado Mayor de la Defensa y al mismo asistieron numerosas autoridades tanto civiles como militares.

VISITA A ESPAÑA DE LA ACADEMIA DE MANDO Y ESTADO MAYOR DE LAS FUERZAS ARMADAS ALEMANAS FUHRUNGSKADEMIE

Entre los pasados días 1 y 2 de abril visitó el CESEDEN la FUHRUNGSKADEMIE, la citada delegación encabezada por el general de brigada Wittmann y formada por 65 concurrentes, estuvo acompañada por el agregado de Defensa de Alemania.

Durante su estancia la delegación visitó el CESEDEN donde asistieron a las siguientes conferencias: *Presentación de las Fuerzas Armadas Españolas y Relaciones de España con el Magreb*, asimismo visitaron el Cuartel General del Suroeste de la OTAN.

VISITA A ESPAÑA DEL CIV CURSO DEL COLEGIO DE DEFENSA DE LA OTAN (NADEFCOL)

Entre los días 20 y 22 del pasado mes de abril visitó España una delegación del NADEFCOL, la delegación encabezada por el teniente general Jean-Paul Raffenne, director del Colegio de Defensa de la OTAN, estuvo compuesta por 83 alumnos pertenecientes a diferentes países de la OTAN y Asociación para la Paz.

Durante su estancia visitaron el CESEDEN, donde asistieron a conferencias sobre: *Presentación del CESEDEN y Fuerzas Armadas Españolas*; asimismo, visitaron el Museo del Prado.

NOTA: Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.