

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 38-39.

La seguridad europea: Diálogos para el siglo XXI.

La seguridad y sus contenidos: ¿político-militar o multidimensional?
Pere Vilanova

La seguridad y sus contenidos: ¿político-militar o multidimensional?

*Pere Vilanova

La presente reflexión versa sobre los cambios en el sistema internacional en materia de seguridad y en el concepto de seguridad en sus diversas acepciones, a la luz de los cambios producidos en el sistema internacional desde la crisis del sistema bipolar hasta hoy.

Debo decir a título de introducción metodológica que esta intervención es estrictamente académica, no institucional, en el sentido de que, a diferencia de algunos de los ponentes, no represento a ninguna de las instituciones objeto del presente debate. Por tanto, al ser académica, va a tratar de ser analítica y descriptiva y en ocasiones deliberadamente crítica (en el sentido académico del término).

Efectivamente, la descripción de los problemas de seguridad, desde el concepto que imperaba en el sistema bipolar hasta el concepto actual, ha sufrido diversos cambios que se deben en parte a las mutaciones que se han producido en el sistema internacional. Pero también a dificultades conceptuales que tenemos para construir nuevos conceptos cuando no tenemos ni la menor idea de hacia qué sistema internacional vamos, entendiendo por sistema lo que su propio nombre indica en el campo de la Ciencia Política. Esto es –por usar una somera descripción convencional–: un conjunto formado por elementos interrelacionados entre sí, de tal modo que la acción de uno o varios de ellos produce necesariamente reacciones en los demás y en el conjunto como tal. Pero el sistema internacional carece del mínimo de regulación institucional y nor-

mativa que tienen los sistemas políticos estatales clásicos. Lo cual dificulta el análisis de los factores de estabilidad y crisis (en el caso internacional).

Lo que había en el sistema bipolar era de una claridad visual y expositiva que no se produce en estos momentos, y que no se va a repetir en mucho tiempo. Por tanto, en un momento de mutación sistémica a gran escala, podemos constatar que los conceptos anteriores no valen. Sin embargo, no podemos pretender tener respuesta inmediata a los problemas actuales. Porque los conflictos más importantes a los que nos hemos enfrentado, excepto el del Golfo que será la excepción y no la regla, han puesto de relieve hasta extremos insospechados las carencias de nuestros elementos teóricos de análisis y gestión de conflictos.

En el sistema bipolar, basado sumariamente en dos ejes Norte-Sur y Este-Oeste, la seguridad era susceptible de descripción como estabilidad. Es decir, básicamente como ausencia de conflicto empírico o efectivo en su centro, disuasión de las agresiones militares, fueran convencionales o nucleares, y competición ideológica (con la conocida evacuación de los conflictos convencionales a la periferia del sistema, o *tercer mundo*). La amenaza principal estaba claramente identificada en términos geográficos, políticos y de actores internacionales. Y la seguridad consistía, en la concepción predominante en amplios sectores del *establishment* (Gobiernos, organizaciones internacionales de seguridad, etc), en una defensa del statu quo y una disuasión. Aquí el arma nuclear tuvo mucha importancia política, y no militar, puesto que en la actualidad es obvia la diferencia entre el uso político y el uso militar de un arma nuclear.

Después de 1990, por utilizar una fecha simbólica, se anunció muy apresuradamente un nuevo concepto de seguridad, unas nuevas amenazas e incluso un *nuevo orden internacional*. En relación a estos puntos, hay que aclarar algunos conceptos.

En primer lugar, y haciendo referencia al nuevo concepto de seguridad, se dijo acertadamente que éste tenía que ser polivalente y tenía que poner el acento en varias cuestiones. En mi opinión, se ha demostrado que enterramos demasiado deprisa la primacía que sigue teniendo la dimensión militar del nuevo concepto de seguridad, entre otras cosas porque es el único concepto que sigue teniendo una capacidad disuasoria sin competidores inmediatos, en determinadas condiciones objetivas.

Con relación a este nuevo concepto de seguridad polivalente, se dijo que tenía que poner el acento en la democracia política, en el crecimiento económico (aunque no se solía precisar que debería ir acompañado de una distribución social equitativa del crecimiento), y en las relaciones pacíficas internacionales. Crecimiento económico acompañado de una distribución social equitativa del crecimiento no es lo mismo que deificar la economía de mercado, o mejor dicho, el concepto simplificado que se extendió de manera imprudente sobre las virtudes inmediatas de la economía de mercado, y que han producido un desajuste social en los antiguos países comunistas. Lo sucedido en Bulgaria y en Albania en estos años recientes es sólo un tímido reflejo de este fenómeno.

Por lo tanto, el nuevo concepto de seguridad pone el acento en la democracia política, la democracia social y la democracia internacional. Esto es un programa a largo plazo, como en las Constituciones los valores constitucionales son un programa a largo plazo. Pero eso no es en sí mismo un instrumento de seguridad.

Añadiría un elemento adicional a estas tres facetas de la democracia mencionadas: no se dará un salto cualitativo en la seguridad internacional, formulada en positivo, a no ser que se mejore sustancialmente la eficacia del Derecho Internacional Público en sentido comparable a la eficacia del derecho interno de los Estados. Y por tanto, si no mejoramos la *rule of law*, la primacía del derecho a nivel internacional, ello obligará un día u otro a replantearse inevitablemente el principio de libre aceptación de la obligación por parte de los actores estatales como fundamento esencial del sistema en la actualidad. Me parece que esta tesis no es una hipótesis, ya que no necesita como la hipótesis una ulterior demostración. La clave de la seguridad del futuro está en la supremacía del derecho y su posible imposición por la fuerza a los actores, en particular a los estatales, pero desde el principio de la igualdad ante la ley.

En cuanto a las cuestión de las nuevas amenazas, mi discrepancia con el discurso dominante en los años 1990, 1991 y 1992 es total. Y creo que los hechos me han dado la razón. No porque no fueran amenazas —es preferible llamarles factores de riesgo—, sino porque se han venido recitando como una cierta letanía en diversas instituciones europeas, por la necesidad de que los poderes públicos deben tener respuesta para todo, cuando hubiera sido más acertado simplemente no decir nada, expresar dudas (o escenarios diversos) y esperar a tener la respuesta correcta.

Estas *nuevas amenazas* eran las siguientes (el orden es aleatorio): narcotráfico, ecología, migraciones, terrorismo, y fundamentalismos. Ninguna de las que he citado son nuevas. Y es poco ajustado preferir llamarlas amenazas a factores de riesgo. No eran nuevas, porque ninguna de las cuatro aparece como novedad después del año 1990. Y en particular, los terrorismos, las migraciones y el narcotráfico.

Las migraciones se producen en Europa en las décadas de los cincuenta y sesenta. La población musulmana que hay en Francia y en Gran Bretaña no es de después del año 1990; la población turca en Alemania tampoco. Y la gestión del problema de la migración presenta muchos puntos débiles, pero no se ha hecho tan mal, o por lo menos no se han cumplido los escenarios catastrofistas que en materia migratoria se anunciaban en 1990 y siguientes (en particular desde el norte de África y desde el antiguo bloque del Este). Lo que es nuevo es la conjunción de este fenómeno con el paro estructural que generan nuestras sociedades, allá donde coinciden bolsa de paro con la población inmigrada o sus descendientes (en algunos casos ya de tercera generación). Eso sí es un cóctel que cualitativamente, y no cuantitativamente, se ha vuelto más peligroso. Se podría decir que también la ecología se ha convertido cualitativamente en un problema más grave que hace 20 o 30 años. Pero ni el terrorismo, ni el llamado fundamentalismo islámico, que

en su versión de activismo político destabilizador aparece con el jomeinismo en 1978, 11 años antes de la caída del muro de Berlín, son en realidad problemas nuevos.

El problema que no se aborda convenientemente es el de las políticas de respuesta a estos factores de riesgo. Así como la amenaza militar se podía disuadir en términos contables y militares de manera muy clara y pragmática presupuestada año tras año, la respuesta a la migraciones, al terrorismo, a la crisis económica o al paro estructural, sólo se puede hacer con políticas públicas gubernamentales, *public policies*, con fuerte consenso social y sabiendo que no se pueden esperar resultados antes de medio o largo plazo, es decir, décadas. Y sabiendo también que son problemas transnacionales que requieren respuestas concertadas intergubernamentales y supranacionales. De manera que es habitual que los Gobiernos no inviertan grandes sumas de recursos presupuestarios en políticas que no tienen dividendos a corto plazo. Y esto es un problema gravísimo que no se suele observar en documentos y análisis oficiales.

En otro orden de cosas: ¿cuáles son las razones de que no haya una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) o algo digno de tan pomposa denominación? No puede haber hoy en día una PESC y no la habrá hasta que se den una serie de condiciones que señalaremos más adelante.

En primer lugar, la arquitectura europea de seguridad debería ser llamada de otro modo, porque hay demasiadas organizaciones internacionales para la escasa lógica relacional entre ellas en términos de distribución de competencias. En segundo lugar, convendría empezar a abordar el fin de la literatura sobre la Unión Europa Occidental (UEO) y la reorganización de los dispositivos, que son los más clarificables, de seguridad en temas europeos, y que pasa por una precisión y una sinceración en relación a la imprescindibilidad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), si es que se opta claramente por el mantenimiento del *Transatlantic Link*, la relación transatlántica, cosa que me parece obvia a estas alturas. En tercer lugar, el escalonamiento de la relación con la Rusia postsoviética ilustra muy bien que los titubeos y la prudencia en el progreso de la agenda común no se debe en realidad a la existencia de una amenaza comparable a la que había en el sistema bipolar, sino a la noción de incertidumbre. Porque no se ha dado ningún argumento convincente de por qué era tan imprescindible que primero hubiera un Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, luego un *Partnership for Peace* o asociación por la paz, y ahora por fin un Tratado *comme il faut* en el que se dice que la OTAN y Rusia dejan de considerarse adversarios. Sin embargo, estimo que podemos considerar que desde diciembre de 1991 (o desde diciembre de 1987, según se mire) ya dejaron de ser adversarios, ya que desde esa fecha no ha habido ninguna amenaza mutua. Entonces ¿qué se ha hecho en estos seis años?

Como conclusión, quiero añadir un factor de análisis a las evidencias mencionadas arriba. Hay que señalar que muchas de estas decisiones y muchos de los errores se explican por la constante interacción entre los actores estatales, sobre todo cuando son

superpotencias o grandes potencias, entre decisiones en política exterior y constreñimientos en política interior. Todas las contorsiones rusas en política exterior, desde el año 1992 hasta la actualidad, deben ser leídas en clave de la estrecha relación entre política exterior (en relación a la seguridad y en la relación con la OTAN), y política interna, si se considera los virajes que ha tenido que hacer Yeltsin cuando ha creído que, porque había elecciones o por la evolución de su opinión pública, tenía que sacrificar a Koshirev y girar hacia un supuesto electorado que de lo contrario sería tentado por fórmulas neoconservadoras o viejoconservadoras, es decir, ultranacionalistas o tardo-comunistas. En definitiva, hay que analizar la relación entre política exterior y política interior de los Estados. De lo contrario, estaríamos errando en lo esencial, que es quién decide, cómo decide y por qué decide en política exterior.

Lo peor es lo referente a la arquitectura de la seguridad. Habría que explicar que si ésto se pudiera construir hoy desde cero desde una lógica relacional y de atribución competencial, probablemente la relación que existiría entre los Estados europeos y las organizaciones internacionales a crear ex novo, sería muy distinta a la que empíricamente existe hoy entre la UEO, la OTAN, la Unión Europea (UE) y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Para acabar, decir que no deberíamos dejar de hacer una lectura de las lecciones que se derivan de la gestión internacional del conflicto en la ex Yugoslavia. En contra de quienes teorizaron durante cuatro años que por la complejidad objetiva del conflicto no se podía optar por la solución militar, en septiembre de 1995, en seis días, se demostró que para resolver por lo menos la parte militar dicha solución era válida. Se trataba en suma de un problema de decisión. Y el problema es que la decisión la tomó uno cuando 12 o 15 no pudieron hacerlo en cuatro años. Y ello debido a que 12 o 15 agendas en política exterior, por definición, sólo pueden juntarse si se recurre al mínimo común denominador. Y el mínimo común denominador en la arena internacional no resuelve conflictos internacionales. Ni mucho menos los previene.