

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 38-39.

La seguridad europea: Diálogos para el siglo XXI.

Jornadas sobre la seguridad europea: diálogos para el siglo XXI.
Síntesis.

Juan A. Yáñez-Barnuevo

Jornadas sobre la seguridad europea: diálogos para el siglo XXI

Síntesis

*Juan A. Yáñez-Barnuevo

Los organizadores de estas Jornadas –a quienes agradezco su invitación y su confianza– me han encomendado la tarea de tratar de hacer una síntesis de lo discutido durante las cinco sesiones que se han desarrollado a lo largo de estos dos días; voy a tratar de cumplir con ese delicado encargo lo mejor que sepa y pueda. Han sido unas Jornadas muy ricas en contenido, por las aportaciones de los ponentes, a los que quiero felicitar por los trabajos que han presentado, y que espero que tengan la adecuada difusión; pero también porque ha habido un diálogo muy vivo y muy denso, y eso es algo que hay que agradecer a los participantes, que han sabido servir de estímulo a las mesas redondas que han tratado los diversos temas. Indudablemente, eso me ha complicado la tarea a la hora de intentar hacer una síntesis de lo debatido. Por tanto, no pretendo hacer un resumen circunstanciado de cuanto que aquí se ha dicho: sería prolijo y tedioso, e incluso así tampoco podría hacer justicia a las distintas ponencias presentadas; estoy seguro de que al final me perseguiría algún ponente quejoso de que no había recogido correctamente sus ideas o a sus argumentos. Tampoco puedo sacar unas conclusiones propiamente dichas, porque no creo que sea ése mi papel: las conclusiones las sacará cada cual por sí mismo, haciendo uso de sus propios criterios. Me voy a limitar, por ello, a expresar algunas impresiones personales al hilo de unas cuantas líneas básicas que me parece que han atravesado las distintas sesiones de estas Jornadas.

*Director Adjunto de la Escuela Diplomática

y ex Embajador Representante Permanente de España en las Naciones Unidas

La primera impresión dominante, y esto puede que ocurra cada vez que uno acude a este tipo de reuniones, es que me marchó con la sensación de haber aprendido y reflexionado mucho, pero quizá más perplejo que cuando llegué. A lo mejor, ése es precisamente el objetivo de un coloquio como éste, pero también ello nos indica hasta qué punto las cuestiones que hemos debatido están presididas hoy por unos grandes interrogantes y que no tenemos las respuestas, ni mucho menos, para todas ellas. Sin embargo, sí creo que es importante el ir identificando las preguntas correctas porque ello nos permitirá luego poder vislumbrar mejor el camino a seguir.

Cuando venía para Barcelona, estaba repasando las notas de un seminario, muy similar a éste, que se celebró en Toledo hace justamente 10 años, en 1987, también sobre los problemas de la seguridad europea. Visto desde esa perspectiva, maravilla el comprobar el cambio tan radical, cabe decir copernicano, que se ha producido en las condiciones de seguridad en Europa desde 1987 hasta ahora. Es algo que casi no nos podemos creer todavía. Los temas, cuestiones o materias que estaban en discusión hace 10 años no tienen nada, o muy poco, que ver con las cosas de que estamos hablando ahora. De eso debemos congratularnos, y así lo han subrayado varios ponentes, en el sentido de que la seguridad en Europa está globalmente en condiciones mucho más sólidas y positivas que hace unos años, gracias al final de la Guerra Fría. Es verdad, y también se ha dicho, que el mundo anterior, el de la confrontación entre bloques, era más claro, al menos intelectualmente, y en ese sentido proyectaba una cierta estabilidad, dentro de esa inseguridad básica –la del enfrentamiento de sistemas y el equilibrio del terror– en que estaba asentado. Ahora podemos decir con fundamento, y así lo señalaba el ministro de Defensa en su intervención al comienzo de las Jornadas, que los ciudadanos españoles, y también los europeos en su conjunto, se sienten menos inquietos ante el panorama de la seguridad de Europa y de la seguridad internacional globalmente considerada. Es verdad que en el escenario en que vivimos no todo es paradisíaco y que esa mayor seguridad internacional puede venir acompañada de una mayor inestabilidad en ciertas zonas, como se ha visto en la antigua Yugoslavia o en otros lugares. Ello tampoco debería sorprendernos, puesto que todo proceso de transición es también un proceso de ajuste, y los procesos de ajuste pueden acarrear esas consecuencias, tan dolorosas en muchos casos, a las que indudablemente hay que atender mejor de lo que se ha venido haciendo hasta ahora.

En todo caso, parece claro que la preocupación por la seguridad en el sentido clásico –es decir, todo lo que concierne a las políticas de defensa, Fuerzas Armadas, estrategia, armamentos, así como cuanto les acompaña en materia de control de armamentos y medidas de confianza– va dejando paso a una visión más compleja, más multidimensional, más polifacética de la seguridad: un concepto de seguridad que engloba consideraciones atinentes a la estabilidad política, el progreso económico y social, el cambio ordenado y pacífico de las sociedades. Todo esto lo estamos viendo muy cerca

de nosotros en la Europa Central y Oriental, y desde Europa Occidental y América del Norte se hace un notable esfuerzo para ayudar al desenvolvimiento de esos procesos históricos. Correlativamente, las antiguas amenazas, reales o percibidas –es decir, la URSS y el Pacto de Varsovia, desde la óptica de los occidentales, o la OTAN desde la óptica de Rusia– dejan paso a lo que se han denominado factores de riesgo, que pueden afectarnos a unos y a otros: son factores, más o menos graves, asociados frecuentemente a problemas de desestabilización y a conflictos localizados, pero que pueden tener consecuencias más amplias en muchas ocasiones.

Esto introduce inmediatamente un interrogante: cómo abordar esos factores de riesgo, desde una perspectiva internacional, de la forma más eficaz y apropiada posible. Aquí se ha hablado mucho de esta cuestión. Parece evidente, y muchos de los ponentes lo han señalado, que no basta con la adopción de medidas defensivas, incluso entendidas en sentido amplio, es decir, medidas que pudiéramos denominar puramente negativas para protegernos de las repercusiones de esos fenómenos. Obviamente, los Estados europeos, y las organizaciones en las que esos Estados se agrupan, también adoptan medidas de ese tipo cada vez que lo consideran necesario, pero parece claro que no bastan para afrontar con eficacia esta clase de fenómenos. Muchos han resaltado que es preciso buscar el desarrollo de políticas activas y positivas, con vistas a atajar las causas de inestabilidad, favorecer los procesos de cambio pacífico y fomentar cauces de diálogo y cooperación. Dicho de otro modo, se pasa de una estrategia que podríamos llamar de contención o de disuasión, que sirvió durante los 40 años de la Guerra Fría, al desarrollo de políticas más positivas, basadas en los conceptos de seguridad compartida o seguridad cooperativa.

En cuanto a los medios a emplear para desarrollar esas nuevas políticas de seguridad, algunos han expresado dudas respecto a que los instrumentos bien conocidos, que fueron eficaces en la puesta en práctica de las antiguas políticas, puedan ser apropiados, o igualmente eficaces, para el desarrollo de las que se requieren ahora; aunque, como está ocurriendo ya, esos instrumentos estén procurando su adaptación o su transformación en función de las nuevas circunstancias y necesidades. Se señaló en el curso de la discusión que faltaba, además, una indispensable adaptación mental: alguien mencionó el hecho de que aún perduran esquemas de *viejo pensamiento* en medio de las nuevas condiciones que prevalecen en Europa y en el mundo, recalcando que, si todos tenemos que hacer todavía un esfuerzo para entrar plenamente en la nueva fase, se requiere en especial una mayor adaptación de las mentalidades de los políticos con poder de decisión. Precisamente este tipo de reuniones puede contribuir a facilitar esa transición, así como el desarrollo de políticas y esquemas apropiados y de una estrategia que los englobe y la necesaria adaptación de los instrumentos que han de servir a esa estrategia.

En lo que se refiere más concretamente a la seguridad europea, se subrayó en el coloquio –pienso que correctamente– que hay que entenderla, ahora más que nunca, como seguridad del continente europeo en su conjunto, pues ya está del todo supera-

da la fase en que podía hablarse de la seguridad europea exclusivamente desde el ángulo de un lado del continente, olvidando otras partes de Europa. Yendo más allá, se sostuvo que la seguridad de Europa está estrechamente conectada con la seguridad de los espacios de su entorno. Obviamente, la seguridad europea está íntimamente ligada a la seguridad atlántica, como lo estuvo ya en el período anterior, y el vínculo euroatlántico o transatlántico sigue siendo tan importante o más que en los 40 años pasados. En esto creo que no hubo ninguna voz discrepante. Más bien, se hizo hincapié en los otros espacios geográficos que durante la Guerra Fría fueron considerados como secundarios desde el punto de vista de la estrategia principal, que se movía en un eje Este-Oeste: es decir, fundamentalmente el espacio mediterráneo, entendido en su sentido más amplio.

Se ha señalado que durante mucho tiempo se concibió ese espacio, desde una perspectiva estratégica, meramente como el *flanco sur*. Es evidente que ésta es una terminología que, además de que nunca fue apropiada, está ya del todo obsoleta y hay que superarla definitivamente. El Mediterráneo adquiere, más incluso que en otras épocas, protagonismo propio como centro de atención para quienes deciden políticamente y para los que piensan en términos de seguridad; ello reza para el conjunto de Europa, pero, muy particularmente, para los demás países y grupos de países que bordean el Mediterráneo. Esta preocupación que expresamos aquí no se debe sólo al hecho de que nos reunamos en Barcelona, ciudad mediterránea por excelencia, y en España, país muy directamente interesado por los temas que afectan a la seguridad en el Mediterráneo, sino porque cada vez más se demuestra —desde una perspectiva europea y euroatlántica— que los problemas del Mediterráneo no pueden dissociarse de los problemas de la seguridad europea en su conjunto y, a la vez, requieren un enfoque propio y singularizado.

Finalmente, se trató el tema de los instrumentos de la seguridad europea, y en torno a él fue donde se produjo un mayor debate y también donde se registraron mayores discrepancias. En principio, no hay discrepancias en cuanto a que la OTAN, por un lado, y la Unión Europea (UE), por otro, son los puntales básicos de la seguridad europea en el sentido más amplio de la expresión. Cada organismo por su lado, pero también actuando de forma coordinada o, a veces, actuando uno a espaldas del otro, configuran un espacio de seguridad y estabilidad inigualables para Europa: en primer lugar, para los países que forman parte de uno u otro, o de ambos grupos, pero asimismo proyectando su influjo más allá de sus fronteras, y de ahí los procesos en marcha para la ampliación de ambos, que habrá que manejar con cuidado de modo que, en lugar de provocar tensiones, incrementen la seguridad de todos.

Por su parte, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), de otra manera, quizá más modestamente, cumple unas funciones potencialmente muy importantes, sobre todo en lo que se refiere a la prevención de conflictos y al desarrollo de mecanismos de diálogo, de solución de controversias y de promoción del cambio pacífico. Hubo mayor discusión, y realmente no puede decirse que hubiese

coincidencia, en torno al papel que pueda llegar a desempeñar la Unión Europea Occidental (UEO), bien sea dentro de la UE, o en el marco de la OTAN o como bisagra entre ambas organizaciones o si, a lo mejor, su futuro sería el de no ejercer ningún papel relevante, como hasta ahora. Hubo toda clase de opiniones al respecto y creo que ése es claramente uno de los temas abiertos para el porvenir, junto con el desarrollo o falta de desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Sobre esta cuestión se recalcó el hecho de que no había ideas suficientemente claras entre los que tendrían que tenerlas, es decir, los Gobiernos europeos, y se opinó que en última instancia faltaría voluntad política para desarrollar un auténtico polo europeo de seguridad o una genuina identidad europea de defensa que pudiera llegar a tener en algún momento una autonomía real respecto de EEUU.

Me parece significativo que a lo largo de estas Jornadas se haya hecho mucho hincapié en el papel cada vez más relevante de la *sociedad civil*, llámense Organizaciones No Gubernamentales (ONG), *think tanks*, *lobbies*, movimientos sociales o incluso personalidades actuando a título individual. Se señaló que hay, sobre todo en el nuevo marco de la seguridad –no solamente para Europa sino también más allá del Mediterráneo– un papel muy importante que le toca desempeñar a las entidades e instituciones que configuran la sociedad civil. De hecho, ya están empezando a cumplir esa función en una serie de áreas, en particular en emergencias humanitarias, en la promoción de procesos de cambio pacífico en otras sociedades y en la ayuda a la institucionalización en sociedades todavía insuficientemente asentadas. Aunque tampoco faltó quien expresara escepticismo o dudas acerca del valor o la eficacia que pudieran tener esos esfuerzos si no se articulan mejor, mediante redes de cooperación y también en coordinación estrecha con los Gobiernos y los organismos intergubernamentales, que al final son los que disponen de mayores recursos y mecanismos para llevar adelante esas políticas de una forma duradera.

Como también se ha subrayado, no hay que olvidar que, en última instancia, la sociedad internacional de nuestros días –incluso la europea, pese a su proceso más avanzado de institucionalización e integración– sigue siendo básicamente una sociedad compuesta por Estados. Claramente, la soberanía del Estado ya no es lo que era, y no se trata de volver a poner la soberanía en un pedestal y de contemplar al Estado como la suma de todas las cosas, pero es verdad que el Estado sigue siendo la pieza fundamental de la articulación de la sociedad internacional. A este respecto, me gustaría traer a colación una reflexión del anterior secretario general de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, quien decía que muchas veces la mejor manera de promover la estabilidad y la seguridad en diversas zonas del mundo era precisamente ayudar a que los Estados se organizaran y funcionaran como es debido, al servicio del ciudadano. En su análisis, la principal causa de inestabilidad e inseguridad en muchas áreas del planeta radicaba en la falta de legitimidad y autoridad del Estado, e incluso en su tendencia, en ocasiones,

a desintegrarse o disolverse, abriendo así un vacío en el que se instalaba la anarquía, con repercusiones trágicas para la población civil y consecuencias muy negativas para los países vecinos y para regiones enteras.

Con lo cual volvemos al punto de partida: la necesidad de ampliar la visión y de saber afrontar los problemas de seguridad europea y de seguridad internacional cara al siglo XXI desde una perspectiva global, con un enfoque integrado y con una voluntad real de cooperación y de solidaridad.