

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 28.**  
**Seguridad Internacional.**

Introducción.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

New Threat Perceptions: The case of the former Soviet bloc and  
Yugoslavia.  
Vladimir Baranovsky

# New Threat Perceptions: The case of the former Soviet bloc and Yugoslavia

Vladimir Baranovsky\*

Are there any *common* characteristics of threat perceptions in the case of *all* the post-communist countries? It seems quite obvious that they could hardly be addressed -both analytically and politically- as a certain entity where the participants share similar concerns and face similar challenges. Even in the past this approach required some serious qualifications -not only in the case of non-aligned Yugoslavia but also with respect to specific problems of practically all the Warsaw Pact countries. However, a number of major domestic and international parameters did minimize the differences and provided a certain common ground for security perceptions of all those states.

The situation has certainly changed in the most radical way. Since 1989 all the major sources of “commonality” have disappeared. The post-communist countries have no longer a common interest in protecting the domestic assets of “real socialism”, such as the ideological monism, political preponderance of the party-based nomenclatura, rejection of private ownership and non-market economic mechanisms. As the regional international actors, they do not have any longer to operate under “Big Brother's” vigilant control and to proceed from the assumption that the Soviet Union is undoubtedly the most significant military factor in the area. and to level of the global international system, the political and security constraints of bipolarity have also become a fact history.

Moreover, the list of the international actors in the geopolitical space of the former Soviet bloc has undergone (and is still undergoing) the most fundamental changes as well.

For many of the “newcomers” the very problem of threat perception goes far beyond its traditional meaning since their viability remains unclear. This makes the whole picture even more complex and any generalizations even less appropriate.

Apart from that, in many cases the whole issue of threat perceptions is becoming more inward-oriented. Domestic sources of instability might play much more substantial role than the external ones. It seems important to differentiate between these two sets of destabilizing factors -whatever their interconnection might be.

By and large, there are serious grounds to believe that a new model of threat perceptions has to emerge -the one based on the individual assessment of the security problems and means to address them. The war in former Yugoslavia could have much more serious implications for Budapest than for Warsaw; the problem of ethnic minorities that could be “patronized” from outside is much less sensitive for Prague than for Sofia; a would-be other post-communist capitals. In other words, threat perceptions in the post-communist space vary in a very broad spectrum; a common denominator is not always identifiable analytically and might be even less “transferable” into practical policy.

However, some security related aspects of the post-communist developments have a transnational character. More specifically, it seems possible to identify the following three dimensions of the problem.

a. The post-communist societies are in a painful *process of transition* from one type of economic and political system to another one. The stresses of transition are predominantly domestic, but could be linked directly or indirectly with serious problems in relations with the external environment.

b. The collapse of quite a number of the existing states (Yugoslavia, the Soviet Union and Czechoslovakia) has resulted in an *emergence of new entities* -inheriting the legacy of the past and searching for a new identity. The on-going process of state-formation is deeply affected by the conflict-generating factors contributing to threat perceptions.

c. All the post-communist states have to search their place in the international arena; moreover, it is quite clear that their future role and status will be substantially affected by political and other assets they can acquire now, when the old international system has collapsed and a new one is in the making. This provides a specific rationale for threat perceptions in the light of the *changing geopolitical landscape*, affecting available strategic options and alliance-building dilemmas.

All three sources of new threat perceptions in the post-communist countries deserve careful analysis.

## CHALLENGES OF TRANSITIONAL PERIOD

The task of creating a democratic system on the ruins of totalitarian regime and replacing the centrally controlled economy by market mechanisms represents a formidable challenge for all the post-communist societies. The very notion of “threat” is being reassessed during this transitional phase in the most fundamental way. Moreover, a certain period of political and intellectual confusion is inevitable since the basic values, assumptions, norms, patterns of behaviour undergo radical transformations; what was perceived just recently as threatening is no longer a matter of concerns, and viceversa.

The most dangerous and socially the most expensive scenario of transition to post-communism could have been a civil war-like in Russia in 1918-1920. By and large, this scenario has fortunately (and somehow unexpectedly) been avoided -mainly because the viability of the old system turned out practically non-existent. In fact, large-scale violence because of the basic political orientations took place only in two post-Soviet states: Georgia and Tadjikistan. As far as dramatic developments in former Yugoslavia are concerned, they could hardly be attributed to a civil war pattern as a predominant characteristic.

Another broadly and traditionally discussed threat-related issue presupposed that the transition could be substantially affected (either in positive or in negative way) from outside. But in the framework of Gorbachev's foreign policy, all its incoherences and illusions notwithstanding, a possibility of “fraternal aid” to the Warsaw Pact countries in order to “protect the achievements of socialism” was gradually decreasing -to be reduced to a zero level with the collapse of the Soviet Union. The latter event has also made irrelevant an option of the “centre's” repressions against ideological betrayal of peripheries.

However, the very process of transition to post-communist societies is still fraught with a whole number of destabilizing consequences -both domestically and in terms of interaction with the external environment.

Restoring private ownership as the basic element of social system is the process which is certainly unprecedented in scope. Moreover, it is much more controversial than the destruction of the private ownership at the outset of the “socialist era”. The initial accumulation of private capitals, if carried out with flagrant violation of legal norms, moral considerations and democratic aspirations, could bring about a large-scale frustration of the population and seriously discredit the whole process of getting rid of the communist system. This pattern is actually emerging in Russia; though the phenomenon is still a marginal one (as was clearly demonstrated by the referendum in Russia in April 1993), the growing nostalgia with respect to the “old times” could affect the whole political spectrum generating a certain “alienation” both from the western-type values and from the West in general.

Restructuring economy in the process of overcoming predominant state ownership and hyper-centralized system of economic management is a much more conflict-generating phenomenon. Mass unemployment will inevitably increase the social

explosiveness in the society creating a more fertile ground for populist political trends and hostility towards the external environment -which might substantially affect the assessment of security requirements.

A special problem is represented by the preponderance of military-industrial complex in such countries as Russia and Ukraine. On the one hand, this is an extremely complicating factor of economic transformations in general. On the other hand, threat perceptions could be seriously distorted because of the politically influential lobby of military-industrial complex.

The slow development of democratic political structures is one more element of domestic instability affecting threat perceptions. When the competing forces do not operate in an established political framework and seek to consolidate their power at any price, the whole issue of security and foreign policy becomes a stake in the domestic struggle. Once again, Russia gives a striking example of this interaction, when vigorous power fighting under conditions of constitutional chaos contributed to introducing some neo-imperialist syndromes into Moscow's foreign policy.

By and large, overcoming "real socialism" has not become an issue of international conflicts, and a 1956/1968-type scenario turned out impossible. However, the process develops painfully and creates dangerous domestic instabilities. Moreover, serious economic and social problems of the transitional period make the emerging democratic political structures extremely vulnerable and might substantially increase the political support with respect to extremist and nationalist trends.

## STATE-FORMATION AND THREAT PERCEPTIONS

The decomposition of the post-communist states is the most substantial factor affecting the threat perceptions in the eastern part of Europe. Analytically, the following dimensions of the problem could be highlighted -taking into account, however, that they all are closely interrelated.

a) *Disintegration*. In principle, preserving integrity is among the vital concerns of any state; anything undermining its integrity might be considered as a threat requiring (and justifying) the most serious political and even military counter-measures. In reality, the post-communist developments have differed from this theoretical assumption and has followed three major patterns in terms of relations between "the center" and secessionist peripheries.

The best case scenario (that is, the most "civilized" one and the least fraught with conflicts) has been demonstrated by Czechoslovakia where Prague refrained from any attempts to prevent disintegration. In a sense, the latter was even stimulated by "the centre" declining any compromises with Bratislava. However, such a model seems quite uncommon and will hardly be reproduced in other areas.

The worst case scenario assumes an open and large-scale use of force in order to prevent disintegration. The attempts of Belgrade to use tanks against the break-away Slovenia and Croatia in 1992 give an example of the “unity at any price” reaction -as well as of its ineffectiveness.

An intermediate pattern has been chaotically followed by the former Soviet Union. “The centre” in paralysis (aggravated after the failed *coup d'état* in August 1991) found itself unable to neutralize disintegrative trends initiated by the constituent republics. However, at some earlier stages there were clear indications that an option of using force in order to preserve the USSR did exist and was seriously considered (at least by some factions in the political leadership) -as it was with respect to Tbilisi in spring 1989 and to Vilnius at the beginning of 1991.

In fact, a number of on-going and potential domestic conflicts in the post-communist world are directly related to the secessionist trends interpreted as a threat to the very existence of respective states. Those are, for example, the cases of Nagorno-Karabakh and Abkhazia where “the centres” (Baku and Tbilisi) are trying to contain militarily the local separatist movements. Moldova's reaction to developments in the Transnistria area in 1992 followed a similar pattern -which also resulted in numerous clashes and casualties.

Taken into account numerous sources of disintegration in Russia, Moscow's policy with respect to the autonomous republics and other constituent territorial entities will most probably face pressure (and temptation) to manifest firmness and resoluteness in ensuring the integrity of the country. Will it go up to using military means remains an open question -both due to decreasing reliability of the armed forces, and because of the easily envisageable catastrophic political effects of such course. However, it is quite clear that the problem is not an artificial one -which has been clearly certified by Tatarstan (that proclaimed its sovereignty) and the Chechen republic (that proclaimed its independence).

The other post-Soviet states do not have immunity against disintegration neither - even if the latter seems of a less explosive character. However, separatist trends in the north-eastern areas of Estonia (with predominant Russian-speaking population) or in western regions of Ukraine (increasingly critical towards the officials in Kiev) are certainly not secondary elements of threat perceptions in these countries. The same could be said about the problem of Transylvania in Romania and about the southern areas of Slovakia with substantial Hungarian population.

The most violent manifestations of the problem are undoubtedly related to the developments in former Yugoslavia. Croatia vigorously rejects any attempts to question the status of territories inhabited by Serbs; Serbia is ready to use force to suppress any separatist demands in Vojvodina and Kosovo. In both cases wars generated by the threat of disintegration seem almost inevitable.

b) *Frontiers*. In fact, the threat of disintegration is in most cases closely related to the problem of the borders between the states. Since territorial inviolability is one of the most important attributes of independence and statehood, it should come as no surprise that

the new states are extremely sensitive to the issue of frontiers. any actual or potential territorial claims will inevitably become a source of conflict -in fact, the most serious one on the level of relations between the new states.

The “internal” frontiers in the former multinational states were administrative in nature and politically insignificant. This of course changed dramatically when they were suddenly upgraded to the status of inter-state borders. The fact that many of these borders are not perceived as legitimate contributes in the most substantial way to threat assessments in the post-communist world.

Moreover, even the “old” inter-state frontiers inherited from the previous period are no longer perceived as unchangeable if there are any grounds to consider them unjust or inadequate. The post-WWII international order in the eastern part of Europe has collapsed, and the self-imposed psychological “taboo” with respect to the issue has disappeared as well.

The arguments challenging the status of territories under dispute highlight either their ethnic composition or historical traditions. Sometimes both arguments coincide (the Crimea), though in many cases they contradict each other (Kosovo, South Ossetia). But whatever the reasons for non-recognition of the frontiers might be, it is quite obvious that mutual territorial claims could open up a long list of conflicts virtually among the states in the area.

The only pragmatic option for the states was to admit officially the existing frontiers and territorial integrity of each other. The consequences of the alternative approach have been dramatically illustrated by the war in Bosnia. However, the recognition alone will most likely neither prevent open conflicts nor attempts by some states to use territorial problems for political advantage.

There are political and analytical grounds to differentiate between potential disputes between states over some territories and official territorial claims. In the first case there are chances that the time-bomb will never explode if carefully managed; the second case is qualitatively different since it could be perceived as an immediate threat. It is true that depending on the relative “weight” of the parties official territorial claims could be only of minor practical importance -like those formulated by Estonia with respect to Russia. But the issue could become extremely explosive if raised by the states pretending to be major international players -as in the case of Crimea the status of which is officially questioned by the Russian parliament.

c) *External interference.* In any state disintegrative trends reflect first of all its domestic weakness. But secessionist developments are often perceived as being initiated and actively supported from outside -which is probably one of the most sensitive aspect of threat perceptions in the post-communist countries.

here a “classic” example is given by the case of Nagorno-Karabakh. The absolute majority of this region's population is undoubtedly in favour of getting out of Azerbaijan. Neither are there any doubts that the latter perceives this as a conspiracy organized by Armenia and resulting in an open aggression aimed at undermining the territorial integrity

of Azerbaijan. And Though Yerevan insists that it has no intentions to incorporate the self-proclaimed Republic of Nagorno-Karabakh and that there is not a war between the two states but a domestic conflict *within* one of them -such arguments becomes increasingly irrelevant in the lighth of actual developments of warfightings in the area.

This pattern is in fact common for a whole number of the conflict-labile areas in teh post-communist world. Large-scale and violence-oriented secessionist movements of Serbs in Croatia and in Bosnia would have hardly been conceivable without substantial moral and material support from Belgrade -which, naturally, generates serious suspicions of all the neighbouring states with respect to its alleged search for a "Greater Serbia".

But political weakness of the post-communist states makes them sensitive even towards hypothetical and low-profile problems concerning potential irredentism or demands for territorial alterations. Such is the case of the so-called "Hungarian expansionism" being the matter of serious concerns in Romania and in Slovakia. Similar apprehensions might well develop in Kiev with respect to Moscow (taking into account the preponderance of Russophones in eastern and southern regions of the country) and even to Bucharest (part of Romania's territory -Northern Bukovina- as seized by Stalin in 1940 and incorporated in what now is Ukraine).

d) *Involvement and spill-over.* Conflicts within the post-communist states generating threat perceptions operate in a two-ways channel. One side is afraid of external interference whereas the other side could be seriously concerned by a perspective of being involved in or being intoxicated by the instability in its immediate vicinity. A typical example is represented by Hungary's threat perceptions with respect to Voyvodina.

The current situation in the area is relatively stable -at least if compared with many other regions of former Yugoslavia. However, Budapest does have grounds for anxiety anticipating from Belgrade either a more nationalistic policy in general or an increasing pressure over Hungarians in Voyvodina in particular (in order to provide housing for the refugees coming from the zones of hostilities). In case of dramatic developments Budapest would have to face a double challenge: accepting refugees on its own territory and trying to convince the international community (NATO, CSCE, UN, etc.) to react. It is an open question what options Hungary would have (and whether this would include military means) if such reaction is absent or ineffective.

The scope of the problem becomes unprecedented in the case of Russia. After the breakup of teh Soviet Union 25 million ethnic Russians and over 11 millions people considering Russian as their native language found themselves outside of the Russian Federation. many of them have the most serious concerns not only about the linguistic and cultural environment, but also about increasing insecurity -especially when there are serious grounds to believe that the situation could be further aggravated (such as in Central Asia). In Moscow there is a strong tendency to consider that Russia has moral and political obligations to protect the rights of these people if they are violated. Diplomats underline that this will be done only by political means whereas some less

sophisticated politicians do not hesitate in proclaiming that Russia should intervene militarily in case if clashes in other post-Soviet states result in serious violence against the Russian-speaking population.

The problem is certainly not a theoretical one. Nor is a dangerous perspective for Russia to become a victim of instabilities in its “near abroad”.

In fact, the issue of violation of human and minority rights as a justification for intervention is a serious and controversial challenge for the international community as a whole. But it is especially conflict -and threat-generating in post-communist countries due to at least two reasons: weakness and instability of the new political regimes, on the one hand and questionable legitimacy of borders -on the other hand.

## GEOPOLITICAL CONSIDERATIONS

The collapse of the Warsaw Pact and the disintegration of the Soviet Union have blown up the international system in the eastern part of Europe. The emerging framework of interstate relations is completely different from the one which has existed until recently. Getting accustomed to new realities is a challenge for all the international actors -but especially for the post-communist countries since these realities represent their immediate environment. Moreover, the latter is only in the making and will be strongly affected by the policy of these very states -which in itself is increasingly pushing them to reassess and to redefine its substance, goals and priorities. Needless to say that the incentives for political activism in this field are even more important for the new states which have emerged on the ruins of the multinational “socialist federations”.

In fact, each of the post-communist states have to think over the most basic questions: what are their advantages and vulnerabilities under new international circumstances, what external problems are for them of highest sensitivity, how to deal with immediate neighbours, who should be considered as potential rivals and potential allies, and so on. Answering such questions both proceeds from the existing threat perceptions and contribute to their serious redefinition.

The Baltic states, for example, may have serious grounds for considering Russia as a kind of “existential” threat -due to its territorial proximity and anticipated neo-imperialist trends in Moscow's foreign policy. But a whole number of Russia's geopolitical concerns are not a pure imagination neither. The problem of communication with the Kaliningrad region makes Moscow sensitive towards the issue of transit; substantially reduced access to the Baltic sea and the importance of some elements of strategic forces infrastructure pushes Russia towards raising the issue of joint (or rented) military bases and installations, If the Baltic states neglect such kind of demands of Russia, the latter could consider its security interests threatened.

Another example could be mentioned with respect to Russia's attitude towards the conflict in Abkhazia. Whatever the sources of the conflict in the area might be, Moscow's involvement is to a very large degree related to strategic considerations concerning the access to the Black Sea -so significantly reduced when Ukraine became independent.

The same could be said about the issue of the Crimea. History related and emotionally formulated arguments are probably of primary importance for making the Russian public sensitive towards the status of the peninsula, but the basing of the Black Sea fleet in Sebastopol is by far a much more considerable rationale for risking a large-scale crisis in relations with Ukraine. and though the validity of this rationale seems more than doubtful, the very perspective of getting alienated from the Crimea is perceived by some influential factions in Moscow as clearly threatening.

Moreover, the last example illustrates new threat perceptions of a more general character. The future international status and role of Ukraine becomes a matter of serious concerns in Moscow at least for three reasons. It is anxious that Ukraine could go nuclear -thus worsening dramatically the immediate security environment of Russia. Furthermore, to a certain extent Ukraine is perceived as a rival in relations with Europe- at least because it is geographically more western-located and -oriented. Last but not least, there are some concerns that Ukraine could become predominantly an anti-Russian political force in general.

These threat perceptions are often exaggerated and overdramatized in Moscow. But they do not appear from nothing; extremist trends do exist in Ukraine and could certainly influence its official political line. Perceptions in Moscow could be distorted due many reasons, including domestic turmoil and power struggle in Russia. But some objective realities exist (or are emerging) independently of Moscow. Ukraine is doomed to become a new important factor in the European international system affecting all the calculations and possible geopolitical schemes. especially in its immediate environment (which includes also the Central and East European countries -generating, on turns, threat perceptions on their part as well). The question about relations of Ukraine with its smaller neighbours do remain open (partnership? protectorate? zone of influence? etc.).

Some smaller post-communist countries could be also perceived as potentially threatening the interests of immediate neighbours and the international stability in general. The notions of "Great Serbia", "Great Romania" etc. are increasingly considered as not necessarily only the elements of intellectual games but rather as possible scenarios of actual developments fraught with serious instabilities in the Balkans and generating additional threat perceptions.

It is against this background that the overall realignment in the eastern part of Europe becomes a predominant trend in the area. The "algorithm" of this process will be substantially defined by the operating principles of enemy/ally images emerging in the post-communist space.

Some of them evolve from the traditional geopolitical "rules": a good neighbour is a weak neighbour, the enemy of my enemy is my friend, and so on. In the framework of this logic, for instance, it is assumed that the major geopolitical goal of Russia should be

defined as preventing the emergence of strong competing political poles in its immediate proximity -the role which could be most realistically played only by Turkey and Germany. For smaller countries (as, for example, Moldova) the problem has a different "measure": how to avoid becoming a satellite. client of the powerful neighbour (i.e.Russia). The geopolitical paradox of post-communist Poland consists in two new factors which did not exist until the very recent past: the country does not have any longer threat perceptions with respect to Germans, whereas Russia having unexpectedly been "pushed away" from Poland is becoming increasingly irrelevant in terms of threat perceptions.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

La perception de la menace par les Européens: une vision éclatée.  
Patrice Buffotot

# La perception de la menace par les Européens: une vision éclatée

Patrice Buffotot\*

Le système bi-polaire rigide que nous avons connu jusqu'en 1989, où il y avait une menace militaire précise, stable, et commune, malgré quelques nuances, à l'ensemble des pays occidentaux, nous offrait un cadre conceptuel relativement simple, compréhensible, et prévisible et somme toute confortable. Les acteurs avaient fini par établir des règles du jeu et se connaissaient bien.

Or l'effondrement du communisme dans les pays d'Europe centrale et en Union soviétique en moins de deux ans (1989-1990), la dissolution du pacte de Varsovie le 1 juillet 1991, puis l'éclatement de l'Union soviétique en décembre 1991, provoquent un bouleversement total du système international.

La menace militaire telle qu'elle existait disparaît. Les Européens en conviendront, plus o moins vite suivant les pays, mais elle devient un état de fait. Or cette brutale disparition laisse la place à une situation beaucoup plus insaisissable, imprévisible et par conséquent difficilement contrôlable.

Cette nouvelle situation a pour première conséquence de faire éclater le concept de menace militaire. Comme on n'arrive plus à identifier des menaces militaires précises, on élargit alors le concept de menace à d'autres domaines et, comme cela ne suffit plus, on utilise un nouveau concept, celui de "risque".

Le risque apparaît en effet comme un danger éventuel plus ou moins prévisible combinant plusieurs facteurs: politiques, économiques, démographiques, ethniques, religieux. Le risque à la différence de la menace ne comporte pas un degré aussi grave de "dangerosité" car il ne porte pas atteinte aux fondements de notre sécurité comme pouvait le faire la menace soviétique pendant la guerre froide. Un des dangers d'élargir la notion de menace (et de risque) à d'autres domaines que le militaire, est de voir la menace partout ou nulle part. Cette "dilution" de la menace n'est pas sans danger.

La seconde conséquence est de surprendre les Européens et de les priver d'une vision commune. En effet, les Européens vont individuellement tenter de reconstituer une représentation des menaces (et des risques). Si jusqu'à présent, la perception de la menace militaire soviétique leur était commune et servait de ciment à la stratégie et à la politique de défense, il n'en est plus de même aujourd'hui. Or le paradoxe veut qu'au moment où les Européens parlent d'une politique de sécurité commune, la perception de la menace est la moins unifiée qui soit. La construction d'une menace commune venant du Sud n'a pas réussi à remplir cette fonction malgré le coup de main donné par Saddam Hussein avec la guerre du Golfe.

Nous allons voir comment les Européens vont construire leur système de représentation de la menace.

## LA MENACE SOVIÉTIQUE

Tous les pays européens sont unanimes pour dire que la menace militaire conventionnelle soviétique a fortement diminué. Même si certains comme en France ou en Grande-Bretagne ont mis du temps pour l'admettre. Ce sont les pays d'Europe du Nord, proches de la zone de contact avec le pacte de Varsovie qui ont développé cette menace. Les pays d'Europe du Sud, plus éloignés, ont une vision plus nuancée, comme le Portugal, l'Espagne et la Grèce dans une certaine mesure, bien qu'elle ait des frontières communes avec les pays du pacte de Varsovie. Une chose est certaine, désormais la menace militaire conventionnelle russe est "résiduelle". Avec le retrait des armées russes, un certain nombre de pays comme le Danemark, par exemple, ne sont plus en première ligne. Cette position géostratégique change la vision de la perception de la menace.

D'autres pays sont plus sensibilisés par la possession d'armes nucléaires tactiques en grand nombre (20.000) par la Russie et certaines républiques de la CEI (Communauté d'Etats Indépendants) comme l'Ukraine. C'est le cas de l'Allemagne, mais aussi de la France et de la Grande-Bretagne.

Mais il est apparu un nouveau phénomène. On passe en effet de la menace purement militaire aux risques politiques et économiques. La situation politique et économique de la CEI inquiète les occidentaux car elle peut devenir un foyer d'instabilité dont on ne sait quel chemin elle peut prendre. Les réponses à ces inquiétudes ne peuvent être que politiques et économiques (voir les débats sur l'aide économique à la Russie).

## LA DISPARITION DU PACTE DE VARSOVIE

La disparition du pacte de Varsovie le 1 juillet 1991 a provoqué un vide “stratégique” en Europe centrale. Les pays membres du pacte de Varsovie se trouvent en dehors d'un système de sécurité à un moment où les problèmes apparaissent. Les Européens perçoivent l'apparition de “risques” qui ne mettent pas en danger l'Europe occidentale, que ce soit l'intégrité territoriale de tel ou tel pays de la CE ou son équilibre économique.

Les Européens redoutent ce qu'ils appellent une “balkanisation” de l'Europe centrale liée à la montée du nationalisme pouvant provoquer des remises en cause de frontières et l'apparition de conflits ethniques. Les Européens se disent inquiets mais restent silencieux sur les solutions. Les Grecs qui ont des frontières communes sont eux plus impliqués dans cette région, avec la question de la Macédoine notamment. Ils sont d'ailleurs favorables au maintien de l'actuelle Yougoslavie.

Seuls les Britanniques disent tout haut que si les peuples veulent se battre, alors il n'y a rien à faire militairement sauf d'attendre que ces querelles locales se décentent.

L'exemple du conflit yougoslave en est une illustration. L'intervention de l'ONU n'a jusqu'à présent rien résolu.

Restent les mesures préventives, mais les Européens ne sont pas encore prêts à proposer un système de sécurité aux pays d'Europe centrale afin de les empêcher de tomber dans des querelles ethniques sans fin.

## LES AUTRES MENACES EN EUROPE

D'anciennes rivalités réapparaissent par moment entre pays européens. Prenons comme exemple la menace de l'Allemagne qui resurgit en France. C'est le cas lors de l'unification allemande (octobre 1990), puis lors de la campagne de ratification du Traité de Maastricht en septembre 1992 où les vieux clichés sur l'Allemagne ont été réutilisés.

Pour l'Italie, le contentieux avec l'ex-Yougoslavie mais aussi avec l'Autriche à propos du Haut Adige n'a pas totalement disparu. Mais c'est surtout avec la Grèce que la situation est la plus sérieuse. Son différend avec la Turquie est toujours d'actualité et ce d'autant plus que l'armée turque occupe toujours une partie de Chypre. Quant aux Balkans, la Grèce est particulièrement vigilante avec la Macédoine, ce qui ne va sans poser de sérieux problèmes au sein de la Communauté Européenne.

## LA MENACE VENANT DU SUD

Une tentative de reconstitution d'une menace venant du sud s'est dessinée. Mais elle a des difficultés à prendre consistance. Fort heureusement la guerre du Golfe est arrivée à point pour lui donner une réalité. Il faut constater que cette menace venant d'une zone allant du Maroc au Golfe persique est plus sensible dans les pays d'Europe du sud (Italie, France, Espagne) que pour les pays du Nord, et dans les forces politiques, dans les partis politiques conservateurs que dans les partis de gauche.

Finalement, on s'aperçoit que la dimension militaire de cette "menace" reste encore floue. Les dangers d'une prolifération balistique, jointe à la prolifération nucléaire et chimique, prennent une certaine consistance. Il est aussi difficile de nier qu'il s'est constitué, souvent avec l'aide des Européens, des potentiels militaires conventionnels importants dans la région. On s'aperçoit que c'est la conjonction de cette menace militaire potentielle avec d'autres facteurs politiques, économiques, démographiques, religieux qui peut devenir dangereuse à terme. À la démographie est associé en effet le phénomène de surpopulation, à l'économie sont associées la crise et la récession et à la religion, l'intégrisme. Et c'est l'ensemble de ces facteurs qui peut rendre le tout explosif.

Les réponses sont pour la majorité des Européens politiques et économiques. Pour les Allemands, il n'est pas question pour le moment d'intervenir hors de la zone OTAN. Rappelons que l'Irlande se déclare neutre. Trois pays sont plus sensibilisés. Il s'agit de l'Espagne avec Ceuta et Melilla, les Canaries et le contrôle de la Méditerranée, de l'Italie puissance méditerranéenne et qui a reçu un missile Scud sur l'île de Lampedusa en 1986 et enfin la France, impliquée elle aussi dans la Méditerranée.

À signaler enfin que deux pays européens, la France et la Grande-Bretagne n'entendent pas renoncer à ce qu'ils appellent leur mission "outre-mer", c'est-à-dire la défense des territoires qu'ils possèdent encore (DOM-TOM pour la France, les Malouines pour la Grande-Bretagne) ou des anciennes colonies avec lesquelles ils ont passé des accords de défense. Il n'est pas certain que les autres pays membres de la CE acceptent de les soutenir dans la défense de ces territoires.

## LA CIVILISATION DU "CHAOS"

De nouvelles menaces sont apparues ces dernières années. Elles ne sont plus "militaires" mais de "civilisations". Au début ce sont les menaces (ou risques) écologistes qui menacent la vie sur la planète, puis la "criminalité" internationale (la "mafiaïsation" de nos sociétés, la drogue, le blanchiment de l'argent sale, la corruption) qui déstabilise nos sociétés est dénoncée.

Depuis peu il s'agit du danger de désintégration de nos sociétés, de la perte de l'identité nationale. On nous prédit la civilisation du "chaos", synthèse de la corruption, la criminalité avec l'effondrement du cadre national et l'apparition de luttes ethniques et tribales. Bref, c'est la dissolution de la cité et l'anarchie qui nous guettent.

Il est intéressant de noter qu'un grand nombre de pays européens insistent sur la dimension politique et économique des risques et menaces et donc sur les réponses elles aussi politiques et économiques. On peut se demander si ce n'est pas une solution de facilité qui consiste à se cacher les menaces ou risques militaires parce que trop difficiles à cerner. Ce sont les pays d'Europe du Nord et les forces politiques de gauche et démocrates chrétiennes qui développent cette idée de solutions politiques et économiques sans voir la dimension "militaire".

Nous sommes en pleine phase de recomposition de la menace par des acteurs qui sont pour le moment essentiellement étatiques. Les forces politiques ont des difficultés à saisir la nouvelle situation géostratégique et reprennent le discours dominant de l'État.

On assiste avec la nouvelle situation géostratégique à un retour à une perception "nationale" de la menace qui risque de faire apparaître un clivage entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. Celle du Sud éloignée des troubles de l'Europe centrale et celle du Nord moins préoccupée par les questions méditerranéennes et du Moyen-Orient, à l'exception de la Grande-Bretagne. Quant à la Grèce, elle est impliquée dans l'affaire des Balkans et en position conflictuelle avec la Turquie.

Il n'existe pas de perception d'une "menace commune" capable d'unifier une grande majorité de pays européens. Qu'en serait-il en cas d'implication d'un pays de la Communauté pris dans un conflit? Pourtant un minimum de vision commune des menaces est nécessaire pour progresser vers une politique de sécurité commune. Les Européens ont intérêt à bien définir les menaces et les risques militaires/non militaires, les hiérarchiser, voir celles qui sont communes ou non, comment il est possible de les faire prendre en charge par l'ensemble de la Communauté. Un travail semblable est nécessaire concernant la définition des intérêts à défendre par les pays membres de la Communauté. Menaces et intérêts sont les bases nécessaires pour toute définition de politique de sécurité. Le chemin est encore long pour une politique de sécurité commune.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Les structures de sécurité européenne: les défis et les réponses.  
Ruud A. Koole

# Les structures de sécurité européenne: les défis et les réponses

Ruud A. Koole\*

Depuis 1989 l'Europe n'a pas pu trouver les réponses aux questions de sécurité posées par les énormes changements dans les relations internationales. La guerre du Golfe, la désintégration de l'Union soviétique, la guerre dans l'ancienne Yougoslavie, les autres régions de tension dans le monde, ont montré que l'Europe n'est pas capable de parler avec une seule voix et d'agir avec force. La sécurité de l'Europe même et le rôle de l'Europe en dehors de son propre territoire semblent être en question. Ce n'est pas le manque d'organisations qui s'occupent de la sécurité de l'Europe, qui explique cette absence européenne. Au contraire, l'Europe connaît plusieurs organisations. Mais cette infrastructure organisatrice est inapte à formuler les réponses aux problèmes des pays européens; en outre, cette infrastructure elle-même constitue un des problèmes.

C'est pour cela qu'une profonde reconstruction de l'infrastructure de la sécurité est nécessaire.

## LES PROBLÈMES

Quels sont les problèmes les plus importants qu'affrontent les organisations de sécurité en Europe?

1. D'abord la situation en Europe centrale et dans l'Europe de l'Est. L'Union soviétique

n'existe plus et, par conséquent, la domination de cette superpuissance sur l'Europe de l'Est est terminée. Ceci débouche sur la question suivante: la menace d'une attaque massive par surprise, n'est-elle plus concevable dans un futur proche? Si une telle attaque n'est plus probable, la nécessité d'une grande armée de terre en Europe n'existe plus. Une force relativement petite, mais flexible et bien équipée pourrait remplacer l'énorme réserve des forces en Europe. Une forte réduction des budgets de défense pourrait être possible. Mais si, au contraire, une telle attaque ne peut être exclue, le maintien d'une grande armée en Europe occidentale, renforcée par quelques pays d'Europe centrale, semble la conséquence logique, qui ne donne pas beaucoup de possibilités de prédire ce qui se va se passer dans l'ancienne Union soviétique. Mais il est fort improbable que la Russie se transforme en une superpuissance menaçante comme l'était l'URSS. Bien sûr, un développement rétrograde reste toujours possible en Russie, mais le retour vers un régime stalinien ne peut pas non plus résoudre facilement les énormes problèmes économiques, ce qui rend la possibilité d'une attaque massive dans le futur très improbable.

Une autre question qui surgit des événements en Europe de l'Est est l'instabilité politique dans cette région. Quelle doit-être la réaction dans le domaine de la sécurité vis-à-vis de cette instabilité? Existe-t-il une responsabilité de la communauté internationale d'essayer de garantir la paix? Ou, autre possibilité encore, la situation précaire dans les pays qui viennent de se libérer de la tutelle soviétique, est-elle d'abord le problème des ces pays eux-mêmes?

Ici, la réponse doit être que l'Europe occidentale ne peut ignorer la situation problématique dans les pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Aussi bien pour des raisons humanitaires que pour des raisons d'intérêts bien compris (l'instabilité dans cette région amènera à un grand déplacement de réfugiés politiques et économiques de l'Est à l'Ouest, par exemple), l'Europe occidentale sera forcée d'assumer un rôle actif dans la région. D'abord sur le plan économique, si nécessaire aussi militairement. Quant à la sécurité, les Nations Unies ne sont pas capables d'y jouer un rôle permanent de gardien de la paix et les États-Unis ne sont pas prêts à s'engager dans cette région sans que l'Europe occidentale ait fait ses devoirs.

2. Les crises ailleurs dans le monde peuvent avoir une influence directe sur la politique de sécurité de l'Europe.

D'abord les intérêts européens ou occidentaux peuvent être directement mis en cause par ces crises, comme ça a été le cas avec l'occupation du Koweït par Saddam Hussein.

Ensuite, certains pays européens ont des relations spéciales avec des pays hors d'Europe, pour lesquels ils se sentent également responsables dans le domaine de la sécurité (notamment la France et la Belgique en Afrique).

Enfin, les Nations Unies sont devenues plus actives dans leurs efforts de maintenir et d'établir la paix. En outre, les pays d'Europe occidentale sont moins soupçonnés depuis la fin de la guerre froide et peuvent ainsi jouer un rôle plus actif dans les forces des "casques

bleus” de l’ONU.

Il n’est pas tout à fait clair quelles structures des forces militaires des pays d’Europe sont les plus aptes pour ces situations de crise un peu partout dans le monde. Évidemment, la mobilité des forces militaires doit être élevée. Mais faut-il avoir de grandes armées (mobilisables) aussi bien que des forces d’intervention rapide, ou peut-on se contenter seulement de ces dernières? La guerre du Golfe montre qu’on ne peut pas faire une telle guerre sans une armée de terre assez grande. Mais dans cette guerre, ce n’est pas l’Europe qui a fourni le plupart des forces. L’Europe peut-elle continuer à compter sur les États-Unis dans de vastes crises comme la guerre du Golfe et se limiter à jouer un rôle majeure seulement dans des conflits à une échelle moins importante?

3. La relation entre l’Europe et les États-Unis change. Depuis plusieurs années déjà, on parle d’un “pilier européen” au sein de l’OTAN, d’un rôle plus important de l’UEO ou d’un rôle nouveau par la CSCE. Toutes ces idées concernent la relation de l’Europe occidentale avec les États-Unis.

Aux États-Unis mêmes, le débat entre “atlantistes” et “isolationnistes” n’a jamais complètement disparu. Mais ces dernières années, la présence des forces américaines en Europe a diminuée. Aussi l’administration de Clinton a-t-elle annoncé que le nombre des forces sera réduit, bien que la présence ne sera pas tout à fait annulée. Une raison pour ce changement est évidemment l’écroulement de la menace venant de l’Europe de l’Est. Mais la difficile situation économique des États-Unis a contribué également à la moindre volonté de payer cher pour la sécurité de l’Europe. Les difficiles négociations au sein du GATT sur l’agriculture et d’autres tensions économiques entre *Fortress Europe*, d’un côté, et *Oncle Sam*, de l’autre, ont encore aidé à cette diminution de la présence américaine. Par conséquent, l’Europe occidentale se trouve devant le fait que la fin de la guerre froide, qui, à première vue, aurait pu diminuer les coûts de défense, conduira probablement à des coûts supplémentaires dus au départ partiel des américains. Les Européens, qui sont en train d’encaisser les “dividendes de la paix” surgie de la révolution de 1989, se trouvent ainsi devant une caisse déjà vidée en partie par ses alliés d’outre-Atlantique. Les gouvernements des pays européens ont des difficultés à accepter ces conséquences à cause de leurs propres soucis budgétaires, mais ils y seront forcés par la réalité.

## LES INSTITUTIONS

Avant de traiter la question de savoir comment les institutions de sécurité réagissent à ces problèmes, une esquisse du développement récent de ces institutions s’avère nécessaire.

L’OTAN, l’organisation établie pour contrebalancer le pouvoir de l’Union soviétique,

est profondément touchée par les bouleversements des relations internationales des dernières années. L'OTAN est à la recherche de nouvelles tâches. Selon le traité de l'OTAN, cette organisation ne peut entreprendre des actions militaires en dehors de la région du traité et ceci seulement pour défendre ses pays membres. Mais depuis la chute du rideau de fer, les risques de sécurité sont devenus plus diffus. Avec la fin du monde bipolaire, la sécurité ne dépend plus (seulement) de la défense contre un seul ennemi bien connu. La disparition de l'antagonisme idéologique entre l'Ouest et l'Est a même ouvert la porte aux crises d'origines ethniques, nationalistes, etc.

L'OTAN se voit de plus en plus confronté avec des conflits situés en dehors de son territoire, qui néanmoins pourraient mettre en danger un ou plusieurs de ses pays membres. En 1982, dans la "Déclaration de Bonn", l'OTAN avait encore dit qu'une intervention militaire hors du territoire de l'OTAN était la seule responsabilité des pays membres concernés, pas de l'OTAN dans sa totalité.

Depuis, l'OTAN a cherché d'autres buts. Mais l'extension de ses activités n'est pas sans problèmes. L'exemple de l'ancienne Yougoslavie le montre bien. Une grande action sous la direction de l'OTAN seule pour maintenir la paix (*peace keeping*) hors de son territoire (*out of area*) est très improbable. La France s'est déclarée contre de telles actions pour le maintien de la paix par l'OTAN et la Russie ne va jamais accepter que ses troupes soient déployées sous le commandement de celle-ci<sup>2</sup>. C'est pour cela que l'OTAN a cherché la structure de la CSCE pour pouvoir être active en dehors de ses objectifs originaux. Récemment l'OTAN a pris la décision de principe de fournir des troupes et l'expertise nécessaire pour des opérations de paix hors du territoire du traité, si la CSCE le demande. En juin 1992 à Oslo les ministres de l'OTAN se déclaraient prêts à appuyer "...on a case-by-case basis in accordance with our own procedures, peace-keeping activities under the responsibility of CSCE, including by making available Alliance resources and expertise."<sup>3</sup>

Il est clair que ce sont seulement les actions de maintien de la paix qui sont visées ici; les actions de *peace enforcement* n'y sont pas incluses. On pourrait se demander s'il sera possible de poursuivre cette ligne de raisonnement dans le futur. Peut-on ignorer les flagrantes violations des droits de l'homme comme en Yougoslavie? Et peut-on risquer que le conflit aux Balkans s'agrandisse? Peut-être faut-il laisser de côté les objections de la France contre une action de l'Alliance visant à instaurer la paix par la force<sup>4</sup>. Mais comment concilier l'hésitation des États-Unis quant à la défense de l'Europe avec cette extension des tâches de l'OTAN en Europe? La seule possibilité semble être la reconstruction de l'OTAN en organisation dominée complètement -malgré les français- par une seule superpuissance, en une organisation avec deux "piliers" équivalents: l'Europe et les États-Unis.

C'est dans cette perspective que l'UEO devient importante. Le siège de l'UEO a déjà été déplacé de Londres à Bruxelles, ce qui pourrait être une illustration du fait que l'OTAN et l'UEO se rapprochent. Dans la "Déclaration de Peterberg" de juin 1992, les pays membres de l'UEO ont exprimé à peu près la même intention quant aux opérations de

paix que les ministres de l'OTAN au même moment (ce qui n'étonne pas vraiment, puisqu'il s'agit presque des mêmes personnes). Mais la compétition bizarre entre les deux organisations concernant le blocus maritime de la Serbie montre qu'il subsiste encore une grande distance entre elles.

Dans le futur la coexistence de l'OTAN et l'UEO n'est pas souhaitable. La compétition entre les deux organisations nuit à leur efficacité et la double structure de sécurité en Europe occidentale est un gaspillage de moyens déjà assez limités. Ainsi, l'UEO doit se transformer dans le "pilier" européen de l'OTAN. Cette véritable communauté européenne de défense doit essayer de résoudre les problèmes de sécurité (en Europe). Seulement dans le cas où ces problèmes dépassent ses capacités, elle coopérerait avec les États-Unis dans le cadre de l'OTAN<sup>5</sup>. On pourrait désigner cette nouvelle situation comme la subsidiarité de défense.

Dans une telle situation, les États-Unis perdent leur position de domination au sein de l'Alliance. Probablement l'administration de Clinton est moins hostile à l'idée d'une organisation de sécurité allant de pair avec la Communauté Européenne, puisque les coûts de la présence américaine en Europe peuvent être réduits considérablement, sans perdre la coopération atlantique.

La Communauté Européenne doit donc finalement être impliquée dans l'architecture de la sécurité européenne, parce qu'il n'est guère concevable qu'une organisation économique et une organisation militaire, formées des mêmes pays membres, agissent séparément l'une de l'autre. Comme dans les autres domaines du Marché Commun, l'axe Allemagne-France peut jouer un rôle important dans cette politique communautaire de la sécurité. Mais cet axe devra être bien intégré dans la structure communautaire, ce qui rassurera les autres puissances européennes.

Et la CSCE? Depuis la déclaration très optimiste de novembre 1990, dans laquelle les dirigeants politiques des 34 pays membres annonçaient que "l'époque d'opposition et de division en Europe est achevée"<sup>6</sup>, la CSCE n'a pas pu empêcher la guerre civile en Yougoslavie ou le conflit au Nagorno Karabach. L'optimisme est passé, le scepticisme l'a remplacé. A quoi sert une organisation comme la CSCE, produit de la guerre froide, après les changements des dernières années?

Si l'on regarde le nombre des pays membres de la CSCE, on y voit une grande augmentation ces dernières années: d'environ 35 membres, il y a deux ans, à environ 50 membres aujourd'hui. Cependant, cette croissance n'est pas le résultat de l'efficacité de l'organisation. C'est parce que la CSCE constitue la seule organisation européenne à laquelle les nouveaux pays de l'Europe de l'Est peuvent adhérer directement qu'elle voit son nombre de pays membres s'agrandir si vite. Ce n'est pas un avantage. La CSCE, qui a toujours été une organisation sans beaucoup de pouvoir, se voit encore affaiblie par la grande difficulté d'une procédure de décision par consensus. Les nouveaux membres ont tant de problèmes entre eux, que la CSCE, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'arrivera

jamais à trancher les questions de sécurité.

Doit-elle alors être abolie? Non, parce que c'est la seule organisation européenne dans laquelle participent les pays occidentaux et les pays de l'Est. La CSCE doit donc continuer à exister en tant qu'appareil de délibération avec, surtout, la Russie et les autres anciennes républiques de l'URSS. Pour faciliter ces délibérations le processus d'institutionnalisation doit être poursuivi (la CSCE possède maintenant son propre secrétariat). Pour rendre la CSCE un peu plus efficace, on pourrait installer une sorte de Conseil de Sécurité européenne au sein de la CSCE, comparable au Conseil de Sécurité des Nations Unies (membres permanents et membres non-permanents).

Enfin, les Nations Unies, doivent-elles continuer à fonctionner comme elles le font aujourd'hui? Les Nations Unies -on l'a déjà constaté- sont devenues plus actives. La présence des troupes de l'ONU au Cambodge, en Yougoslavie, au Somalie, au Moyen Orient, etc., prouve bien le phénomène de "la prolifération des casques bleus". Mais on sait que les Nations Unies elles-mêmes ne possèdent pas de forces militaires propres. D'où la question de savoir si les Nations Unies ne devraient pas disposer de moyens pour entretenir leurs propres forces, directement sous le commandement du Conseil de Sécurité. Les avantages sont maintes. Les Nations Unies ne dépendent pas de la volonté des pays individuels de fournir des troupes et peuvent alors réagir plus vite. Ensuite, une force militaire propre sera beaucoup plus cohérente qu'un ensemble de troupes venant de plusieurs pays, avec des matériaux et des entraînements différents. Mais les difficultés sont également nombreuses, surtout la question de savoir si les pays membres seront prêts à payer de larges sommes à l'ONU pour ces forces militaires, sur lesquelles ils n'auront qu'une influence indirecte. Comment empêcher que cette organisation mondiale devienne, encore plus qu'aujourd'hui, un instrument des grandes puissances, surtout des membres permanents du Conseil de Sécurité. Pour faire justice à la situation réelle d'aujourd'hui, ne faut-il pas accepter le Japon et l'Inde comme membres permanents? (l'admission de l'Allemagne semble un peu excessive, étant donné la présence du Royaume Uni et de la France). Mais si l'on accepte ces pays comme membres permanents du Conseil de Sécurité, ne risque-t-on pas que les décisions soient encore plus difficiles à prendre?

## EN GUISE DE CONCLUSION: UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ EN EUROPE?

Toutes ces questions sont réelles. Ces dernières années beaucoup de réunions de dirigeants politiques ont été consacrées aux problèmes des relations entre les différentes organisations de sécurité. Je ne crois pas que ces problèmes soient rapidement résolus. Néanmoins, il faut avoir

“une certaine idée de l’Europe” pour savoir quelles décisions doivent être prises aujourd’hui.

Nous venons d’esquisser une possible nouvelle architecture de sécurité en Europe. Rappelons-en les traits les plus importants:

1. L’OTAN reste la pierre angulaire de la sécurité en Europe, mais elle doit être profondément remaniée.

2. Au sein de l’OTAN, “le pilier” européen doit devenir aussi important que le “pilier” américain.

3. Ce “pilier” européen doit devenir une véritable communauté de défense européenne. La collaboration avec les États-Unis suivrait le principe de “subsidiarité de défense”.

4. L’UEO peut être utile dans la première étape de la construction de cette communauté européenne de défense. Dans le futur, il n’y a plus de place pour une UEO “autonome”.

5. La communauté de défense européenne doit faire partie de la structure de la Communauté Européenne.

Ces suggestions ne sont peut-être pas facilement réalisables, mais elles pourraient susciter une discussion intéressante.

#### Notes

1. Voir le rapport de Boutros Boutros-Ghali *Agenda for Peace*, publié par les Nations Unies, New York en juin 1992.
2. A. Stemerding, “Een andere wereld”, dans *Socialisme & Democratie*, 4/1993, pp. 154-155. A. van Staden, “Van landsverdediging naar mondiale vredeshandhaving: de toekomst van het Nederlandse veiligheidsbeleid”, in: *International Spectator*, Janvier 1993, pp. 18-22.
3. Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Oslo, 4th July 1992. NATO Press Service, p. 4.
4. Le traité de l’OTAN n’exige pas la décision par consensus dans ce cas-ci; le pouvoir de veto est seulement valable dans les décisions sur l’admission de nouveaux membres (art. 10)
5. Idée empruntée à Van Staden, op. cit., p. 20.
6. *Handvest voor een nieuw Europa*, Parijs 1990: CVSE. ‘s-Gravenhage, Ministerie van Buitenlandse

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

La nouvelle perception des menaces: l'ex-bloc soviétique et la  
Yougoslavie.  
Jean-Pierre Maury

# La nouvelle perception des menaces: l'ex-bloc soviétique et la Yougoslavie

Jean-Pierre Maury\*

A la suite des événements de 89, on a jugé que c'en était fini de l'Europe de Yalta, de l'Europe divisée; on a cru que l'Europe de l'histoire allait rejoindre l'Europe de la géographie et on a pensé que désormais le continent était réuni sous les trois figures emblématiques de la paix, de la démocratie et de l'économie de marché. Or, l'évolution des anciens pays communistes révèle crûment les difficultés de la transition, que l'on sousestimait sans doute, à la lumière de l'exemple espagnol. Trois ans plus tard, l'inflation mensuelle à deux chiffres, les chômeurs par millions et la baisse de la production sont les traits les plus marquants de la nouvelle économie; l'insécurité, le trafic des êtres humains, le pouvoir des mafias, ceux de la nouvelle société; et les trois fédérations plurinationales (URSS, Yougoslavie et Tchécoslovaquie) ont explosé, donnant naissance à 22 nouveaux États indépendants, dont trois guerres interétatiques, une demi-douzaine de guerres de sécession et trois guerres pour l'attribution du pouvoir interne ont déjà animé la vie politique.

L'éclatement des fédérations plurinationales peut être considéré comme une nouvelle application du principe des nationalités, mais, comme jadis les États issus de l'ancienne Autriche-Hongrie (dont il est désormais de bon ton de regretter la disparition), les nouveaux États indépendants ne sont guère plus homogènes que ceux dont ils sont issus. Plusieurs crises, provoquées par la révolte de groupes ethniques qui refusent leur statut de minorité, menacent la stabilité voire l'existence de certains d'entre eux. Ainsi, le processus de division n'est peut-être pas terminé: des guerres de sécession ont éclaté dans plusieurs des nouveaux États au lendemain de l'accession à l'indépendance (Croatie, Bosnie, Moldavie, Géorgie);

\*Université de Perpignan

en Russie, deux entités ont proclamé leur indépendance (Tchéchénie, Tatarstan); de nombreuses frontières sont contestées, violemment en ex-Yougoslavie ou entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, plus discrètement ailleurs.

Les régimes politiques de plusieurs pays sont encore instables, trois seulement parmi les nouveaux Etats ont été reconnus jusqu'ici dignes de l'admission au Conseil de l'Europe (Lituanie, Slovaquie, Estonie)<sup>1</sup>, et l'admission de cette dernière a entraîné une mise en garde de la Russie à propos du sort réservé à la forte minorité d'origine russe. Déjà, dans trois des républiques ex-soviétiques, le président a dû s'enfuir et le conflit pour le pouvoir a provoqué une guerre civile (Géorgie, Tadjikistan et Azerbaïdjan). Ailleurs, redoublant la crise économique, la crise politique perdure, avec des situations de double pouvoir et, notamment en Russie, l'incapacité à mettre en place rapidement de nouvelles institutions.

Cette instabilité de la situation au centre et à l'est de l'Europe contraste fortement avec celle, solide en apparence, qui prévalait jusqu'en 1989. En fait, la disparition du camp socialiste, puis l'effacement de l'empire soviétique ont provoqué dans cette région ce qu'il est convenu d'appeler un vide de sécurité. Et ce vide suscite en Occident tentation et crainte. La tentation, c'est de combler ce vide pour se tailler des zones d'influence, collectives (OTAN, Communauté) ou nationales. La crainte, c'est d'être entraîné dans un conflit, car, de ce vide, surgissent non plus des menaces que l'Alliance atlantique paraissait jusqu'ici capable de maîtriser avec son adversaire/partenaire soviétique, mais des risques qu'il est encore difficile d'appréhender complètement, et dont la guerre qui ensanglante depuis deux ans l'ancienne Yougoslavie nous offre un bon exemple.

Parmi tous les conflits qui ont éclaté en Europe centrale ou dans l'ex-URSS, c'est la situation de l'ancienne fédération yougoslave, et plus particulièrement celle de la Bosnie, qui est en effet la plus grave; c'est de toute manière celle qui a le plus vivement attiré l'attention des médias occidentaux, inquiété l'opinion et mobilisé organisations humanitaires, intellectuels et militants<sup>2</sup>. Il convient donc de se demander pourquoi la tension entre des ethnies qui cohabitaient, moins paisiblement que certains ne le disent, depuis plusieurs siècles dans cette région a pu s'aggraver et conduire à des affrontements aussi violents. Ces événements nous rappellent que la première guerre mondiale a commencé à Sarajévo: la guerre de Bosnie est-elle aussi susceptible de s'étendre à des régions voisines par contagion ou de mettre le feu à toute l'Europe par essaimage? La manière dont le conflit se déroule et dont il est traité par la société internationale incite ainsi à envisager un modèle yougoslave ou bosniaque de conflit qui pourrait être reproduit ailleurs.

## LES CAUSES DU CONFLIT YOUGOSLAVE

Le conflit yougoslave a suscité une abondante littérature. Des analyses opposées quant à son origine, aux responsabilités des différents acteurs, aux méthodes employées et aux moyens de règlement ont été proposées dans de nombreux articles parus dans les médias généraux ou spécialisés. L'analyse des causes a provoqué un double débat sur l'origine du "nettoyage ethnique" et sur la nature du régime serbe, mais le rôle des grandes puissances a été certainement décisif dans l'aggravation du conflit entre les trois plus importantes communautés de l'ancienne Yougoslavie: Serbes, Croates et Musulmans.

### **Le nettoyage ethnique**

L'antagonisme entre voisins est fréquent. L'histoire compliquée et sanglante des Balkans a suscité des haines tenaces entre des peuples qui se sont souvent combattus. La longue occupation ottomane, les luttes de libération du XIXe et du début du XXe siècle ont entraîné de nombreux massacres et d'importants déplacements de population, soit que les habitants des zones de combat se soient enfuis, soit que les vainqueurs aient chassé les vaincus. Au cours de son histoire récente, la Yougoslavie fournit de nombreux exemples d'événements dramatiques, dont le génocide organisé par le régime croate des Oustachis fut le plus tragique. Ainsi selon une première explication, répandue, ces vieilles haines, étouffées sous le régime communiste qui exaltait artificiellement la fraternité des peuples, ont resurgi à la fin de celui-ci. Le souvenir des anciens et la crainte de nouveaux massacres ont pu évidemment inciter les membres des divers groupes ethniques à se regrouper et à exclure le voisin, à titre préventif si l'on peut dire, mais ils auraient au contraire pu inciter chacun à la prudence au cours de la période de transition; ainsi le souvenir de la guerre civile a probablement contribué en Espagne au caractère civilisé de l'après-franquisme.

Il est bien entendu vain de récuser ici la notion de groupe ethnique en remarquant que Serbes, Croates et Musulmans parlent la même langue et ne se distinguent pas par l'apparence physique. Il suffit que les intéressés aient conscience d'une différence d'identité appuyée sur une référence religieuse, même lorsque la religion n'est pas pratiquée. La rapidité du processus de désagrégation en Yougoslavie et l'ampleur des tueries ont ainsi permis de développer le concept de "purification" ou de "nettoyage ethnique". Il pourrait s'agir d'une sorte de coutume régionale (on se souvient des massacres de Chio qui inspirèrent Delacroix et contribuèrent à la mobilisation de l'opinion en faveur de l'indépendance de la Grèce) ou d'une idéologie imputable particulièrement au peuple serbe. Un ouvrage publié par trois intellectuels français d'origine croate montre que de nombreux intellectuels ou dirigeants serbes ont souhaité la création d'une grande Serbie, homogène et ethniquement pure, notamment par le départ des "Turcs" ou Slaves islamisés<sup>3</sup>. Mais, le même travail pourrait être fait pour bien des peuples qui souhaitent ou ont souhaité créer un État et qui craignent d'en être empêchés ou d'être submergés par les groupes étrangers installés sur le territoire revendiqué. Et il est difficile à la littérature serbe sur le sujet d'égaliser celle que l'on a pu rassembler sur le pangermanisme!

En fait, il semble que le débat porte sur l'évolution d'une pratique d'exclusion, jugée "normale" par certains lorsqu'elle se limite à l'expulsion des populations indésirables, mais excessive lorsqu'elle conduit aux tueries que l'on constate aujourd'hui<sup>4</sup>. Alors que pour les Croates c'est la pratique de l'expulsion par les Serbes qui serait à l'origine du "nettoyage ethnique", et elle remonterait à l'insurrection de 1804, l'innovation, selon les Serbes, serait due aux Croates de Pavelic, qui furent les premiers dans la région à recourir au génocide pour s'approprier les territoires convoités. En réalité, sans atteindre la dimension qu'ils prirent durant la seconde guerre mondiale, les massacres ont souvent été liés aux expulsions: bavures, désir de vengeance ou nécessité de terroriser ceux que l'on veut chasser.

Ainsi le "nettoyage ethnique", dans cette acception large d'exclusion et d'expulsion des populations jugées indésirables, n'est pas une innovation et si, pour des raisons historiques, il a été souvent pratiqué dans les Balkans, il l'a été et continue de l'être ailleurs. L'argument développé dans les Balkans a été entendu dans les anciennes colonies, mais il est aussi repris par certains mouvement nationalistes en Europe occidentale: *il faut rétablir la structure ethnique d'un territoire qui a été altérée par la colonisation, l'occupation, les invasions ou les migrations*. Ainsi, à un mouvement de population dans un sens doit correspondre un mouvement en sens contraire: l'expulsion des derniers arrivés, ou de ceux qui sont jugés inassimilables. Outre l'élimination ou le déplacement de groupes ethniques entiers au cours de la seconde guerre mondiale par les Allemands, outre, au lendemain de celle-ci, les déplacements de peuples accusés de collaboration par Staline, on peut identifier de nombreux précédents dans les regroupements, les expulsions ou les échanges de population organisés à la suite de la signature des traités de Trianon ou de Lausanne (l'échange de populations entre la Grèce et la Turquie est le plus notable: 1.350.000 Grecs échangés contre 430.000 Turcs) et déjà à la suite du congrès de Berlin de 1878 (Nich, Dobroudja). Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les expulsions furent massives, concernant notamment des Allemands (Prusse orientale, Sudètes, Voïvodine). La fin de la colonisation a été fréquemment accompagnée de la fuite ou de l'expulsion des populations allogènes, même installées depuis plusieurs générations, et de la punition de ceux qui furent ses auxiliaires (pieds-noirs et harkis d'Algérie, asiatiques d'Afrique orientale). Ces mouvements ont été généralement jugés "normaux". Enfin, plus récemment, les Occidentaux n'ont pas condamné les opérations menées à Chypre par la Turquie en 1974, dont le résultat a toutes les chances de durer: l'expulsion des Chypriotes grecs (180.000, soit plus du tiers) au sud de la ligne Attila et le regroupement des musulmans au nord de cette ligne<sup>5</sup>.

En Europe occidentale aussi, on rencontre des problèmes analogues: le refus de la solidarité, appuyé sur des différences linguistiques, peut conduire à la fracture de la Belgique, de l'Espagne ou du Royaume-Uni<sup>6</sup>. La purification ethnique elle-même n'est pas inconnue: comment appeler le regroupement des catholiques et des protestants dans des quartiers de Belfast séparés par des murs et des barbelés, ou la chasse aux pieds-noirs et aux continentaux autorisée en Corse depuis 1975 par le gouvernement français? Faut-il donc condamner le concept de regroupement des populations sur une base ethnique, ou seulement la brutalité

de son application par les Serbes sans l'autorisation des grandes puissances? La volonté d'homogénéiser la population par l'exclusion est liée au développement du nationalisme ethnique, qui désire un État pour cultiver les racines et restaurer l'identité du groupe, et elle s'oppose à la conception républicaine (jacobine) de la nation, d'ailleurs calquée sur les grands mouvements religieux, qui conjugue projet d'avenir, prosélytisme et assimilation.

### **Le national-communisme**

La nature du régime serbe peut aussi expliquer la gravité de la crise. Ainsi les pratiques serbes en Bosnie et les pratiques génocidaires du régime nazi ont été mises en parallèle avec plus ou moins de nuances: une organisation humanitaire française a cru bon d'organiser une campagne de publicité fondée sur le rapprochement Hitler-Milosevic. Plutôt que sur le néofascisme, la plupart des observateurs insistent sur la continuité entre le parti socialiste serbe de Milosevic et la Ligue Communiste dont il est issu; le régime serbe serait alors le "dernier régime communiste d'Europe". Mais il est sans doute plus pertinent de s'intéresser à l'alliance nouée entre les anciens (ou toujours) communistes serbes et les groupes nationalistes (monarchistes souvent) qui ont constitué des milices fort actives dans la conquête des territoires revendiqués par les Serbes, tant en Croatie qu'en Bosnie. C'est ainsi que l'on a pu parler de national-communisme (François Fejtö notamment) ou, comme Edgar Morin, de total-nationalisme<sup>7</sup>. Edgar Morin insiste sur la synthèse réalisée par le régime serbe à partir des restes de l'ancien appareil communiste, de l'idéologie nationaliste, exacerbée par les frustrations consécutives à la sécession croate, et de la machine militaire yougoslave, dont il me paraît pourtant, au vu de ses échecs, surestimer la puissance militaire et le poids politique. La formule désignerait donc un système autoritaire tempéré par l'acceptation de l'économie de marché et d'une certaine opposition politique, le minimum nécessaire pour être accepté ou toléré par la société internationale.

L'analyse de Morin est intéressante à deux titres. Tout d'abord, elle propose à partir de l'exemple serbe une explication globale de l'évolution possible de plusieurs pays ex-communistes, où se réalise le rapprochement entre les nationalistes et les anciens communistes qui ont conservé des positions de pouvoir. En second lieu, elle ouvre la voie à une instrumentalisation des nouveaux clivages apparus en Occident, sur fond de corruption et de rejet de la politique. En effet, le débat sur les grandes questions sociales d'actualité (construction européenne, libre-échange, monnaie, etc.) traverse les clientèles et est occulté par les appareils des partis de gouvernement. Les ruses anciennes ne tiennent plus, alors que l'alliance constante entre socialistes et démocrates-chrétiens qui dirige l'Europe des Douze se heurte au maintien des alliances ou des oppositions traditionnelles dans la plupart des États membres. La dénonciation du "national-communisme" (terme généralement préféré en France), paré de tous les vices puisque héritier à la fois d'Hitler et de Staline, a aussi pour fonction de favoriser la "recomposition" du paysage politique.

En fait, l'Europe de l'Est souffre d'avoir été longtemps partagée entre les trois grands empires russe, germanique et ottoman, qui n'ont pas permis les regroupements constitutifs de nouvelles identités nationales et auxquels les identités ethnico-religieuses ont survécu.

Le yougoslavisme n'a finalement pu effacer les différences perçues par les différents groupes, et c'est sur ces différences que les dirigeants ont pu s'appuyer dès le début du processus de démocratisation, pour agiter la crainte d'une oppression par le groupe majoritaire. Un engrenage fatal devait alors se mettre en mouvement. C'est ainsi que Slovènes et Croates, plus riches, ont craint que le maintien de la Yougoslavie comme espace de solidarité n'entraînant leur spoliation au profit des populations plus pauvres du sud du pays. La démocratisation étant perçue comme un danger plutôt que comme un espoir, la sécession devenait le meilleur moyen d'échapper à ses conséquences. Mais dans la petite Yougoslavie restante s'accroissait la crainte des Musulmans ou des Macédoniens d'être dominés par les Serbes, plus nombreux; eux aussi croyaient alors trouver la solution dans l'indépendance, encouragés par l'attitude de la Communauté Européenne.

Les Serbes au contraire attendaient de la démocratie le fin de la discrimination dont ils se jugeaient victimes selon le fameux *Mémoire de 1986*: dans la Yougoslavie de Tito, "la nation serbe n'a pas obtenu son propre État", contrairement aux Slovènes et aux Croates; son unité est niée par la création des "nationalités Kardelj" (dont la nationalité musulmane reconnue en 1971); et un tiers des Serbes se trouvent dispersés entre quatre des républiques yougoslaves, où ils sont minoritaires et poussés à l'assimilation ou à l'émigration<sup>8</sup>. Le *Mémoire* proclame donc le droit des Serbes à vivre dans un seul État; en cas de sécession des Slovènes et des Croates, les frontières intérieures de la Yougoslavie devaient être révisées conformément au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La perspective de se retrouver minoritaires dans une Bosnie ou une Croatie indépendantes était, compte tenu du passé, inacceptable pour les Serbes, alors que Franjo Tudjman minimise le génocide et qu'Alija Izetbegovic, se réclamant du panislamisme, annonce que "l'époque de la paix est révolue". Et comment la dispersion des Serbes entre trois ou quatre États indépendants n'aurait-elle pas engendré un puissant mouvement en faveur de l'unité nationale?

Ainsi le choc provoqué par la perspective du passage à la démocratie autorisait toutes les manipulations organisées par les groupes dirigeants issus de la Ligue Communiste Yougoslave en voie de décomposition (en Serbie, mais aussi dans les autres républiques), ainsi que par les groupes activistes ou les bandits-patriotes, sans doute manipulés eux-mêmes et armés par des services étrangers. Les partis ethniques se partageaient l'essentiel des suffrages lors des premières élections libres. Il ne restait plus aux voisins ou aux grandes puissances qu'à provoquer volontairement ou par imprévoyance l'incendie.

Entre les grandes puissances s'effectue alors une redistribution tacite des zones d'influence: -en mai-juin 1991, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni sont favorables à l'unité de la Yougoslavie, mais leur engagement ne va pas au-delà de la simple déclaration de principe. Avec la disparition du camp socialiste, la Yougoslavie a perdu l'essentiel de son intérêt stratégique, ainsi que le dit crûment M<sup>me</sup> Cresson: elle avait jusque-là pour fonction d'empêcher les soviétiques d'accéder à l'Adriatique, or, l'Union soviétique est hors-jeu, et après sa disparition, la diplomatie russe paraît d'abord préoccupée de ne pas contrarier les Américains, qui, eux, ne sont pas fâchés de laisser aux Européens la gestion

de la crise. Au contraire, l'Allemagne<sup>9</sup>, d'emblée favorable à l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie, s'engage avec détermination en faveur du complet démantèlement d'un pays dont elle n'a jamais admis l'existence, et elle entraîne la Communauté dans un conflit qui passera bientôt pour le test de la crédibilité de sa politique.

-au cours de l'été 1991, la France se résigne à l'éclatement de la Yougoslavie. En fait, la préparation du traité d'union européenne, qui devait être signé à Maastricht en décembre, est désormais la priorité de la diplomatie française, elle implique l'élimination des divergences entre les politiques étrangères de la France et de l'Allemagne, c'est-à-dire l'acceptation par la France des objectifs de l'Allemagne dans la zone d'influence que celle-ci s'attribue. La diplomatie française obtient seulement d'habiller son recul: la politique étrangère commune sera conforme au droit... que l'on définira pour l'occasion.

## UN MODÈLE YOUGOSLAVE DE CONFLIT

Le déroulement du conflit yougoslave nous offre peut-être un modèle pour l'après-guerre froide. Il nous a permis de constater la faiblesse des instruments diplomatiques de prévention et de règlement des crises en Europe. Les oppositions "ethniques", particulièrement violentes à l'est de l'Europe mais aussi présentes à l'ouest du continent et dont l'expression est libérée par la fin de la division de l'Europe en deux camps, fournissent le prétexte ou l'occasion d'une révision de la carte ou d'une redistribution des zones d'influence. Un nouvel élargissement, un essaimage ou la naissance de conflits de même nature ne peuvent donc être écartés.

### **La prévention et le règlement des conflits**

Les différentes organisations responsables de la sécurité en Europe ont été incapables de prévenir le conflit et, jusqu'ici, de le résoudre. Il faut d'abord noter la faillite de la CSCE, qui n'a pratiquement joué aucun rôle. La création d'un poste de haut commissaire aux minorités nationales est une conséquence mineure de cet échec. L'ONU, elle, a joué un rôle effectif, obtenant le respect du cessez-le-feu en Croatie et un accord pour la création de la FORPRONU, mais en cédant à certaines manipulations médiatiques<sup>10</sup>, en accumulant des résolutions et en négligeant le principe d'effectivité pour accueillir les nouveaux États, elle s'est interdit jusqu'ici d'obtenir la paix. Mais était-ce le but des principaux protagonistes? Quant à la Communauté, exprimant le désir de jouer un rôle à ses frontières, elle a pu tester la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en gestation.

Malgré la négociation vaine de 14 cessez-le-feu en cinq mois, la convocation d'une conférence de paix à La Haye, la création d'une commission d'arbitrage présidée par M. Badinter et plus de 50 déclarations du Conseil, la Communauté qui s'était d'abord prononcée

en faveur de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie, ne peut obtenir le respect des accords de Brioni (7 juillet 1991), qu'elle avait parrainés, et au bout de six mois les Européens se prononcent pour la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie. Ces errements contribuant à l'aggravation et à l'extension du conflit, elle doit alors céder le pas à l'ONU. On peut distinguer quatre moments dans l'intervention de la Communauté:

-elle adopte d'emblée le ton humanitaire qu'elle conservera par la suite. L'argument humanitaire permet, dès juillet 1991, de frapper d'illégitimité l'usage de la force, même s'il s'agit de défendre l'unité et l'intégrité de la Yougoslavie. Il interdit à l'armée yougoslave de lutter contre la sécession de la Slovénie et de la Croatie. Les nouveaux États sans être immédiatement reconnus en droit sont donc acceptés en fait: la Slovénie dès la mi-juillet, la Croatie le 18 octobre.

-en octobre, la fermeté de la position allemande l'emporte. La conférence de La Haye sur la paix en Yougoslavie devient alors sans objet et la commission d'arbitrage est chargée d'assurer la couverture juridique de la politique communautaire. Elle déclare dans son avis du 29 novembre 1991 que, puisqu'il y a sécession de fait et que les organes fédéraux ne fonctionnent plus, la Yougoslavie "est engagée dans un processus de dissolution", au profit des six républiques qui la composaient jusqu'ici et non des peuples; elle rejette donc dans son avis n° 2, le 11 janvier 1992, le droit à l'autodétermination pour les populations serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine<sup>11</sup>. La Communauté en s'appuyant sur ces avis méconnaît une double réalité: les élections dans les diverses républiques, et notamment en Bosnie, ont montré que la population se reconnaît pour l'essentiel dans des partis ethniques; les frontières des républiques ont été fixées en 1946 en négligeant la répartition des différentes communautés et dans le but manifeste de diviser les Serbes, en outre la Croatie a reçu la quasi totalité du littoral, de Trieste aux bouches de Kotor<sup>12</sup>, rendant presque impossible l'accès à la mer d'une Bosnie indépendante, et malaisé celui de la Serbie, même augmentée du Monténégro.

-la reconnaissance de la Slovénie et surtout de la Croatie le 15 janvier 1992 entraîne la division du peuple serbe, puisque selon l'avis n° 3 du 11 janvier 1992 les lignes de démarcation entre les républiques yougoslaves ne "peuvent être modifiées que par accord libre et mutuel", accord que les grandes puissances se sont abstenues de provoquer. Ainsi "les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international", ce que l'admission aux Nations Unies confirmera. L'avis s'appuie plaisamment sur les alinéas 2 et 4 de l'article 5 de la constitution titiste, ainsi que sur le principe de *l'uti possidetis juris*, en oubliant que celui-ci a été invoqué en Afrique contre les tentatives de sécession (Congo ex-belge, Nigéria) ou de démembrement (Algérie, Afrique du Sud, Sahara), mais n'a jamais été appliqué sans l'accord du gouvernement central, et notamment dans le cas d'une déclaration unilatérale d'indépendance. La pratique coloniale française ou britannique abonde de cas où les frontières ont été modifiées en prévision de l'indépendance<sup>13</sup>. Le seul précédent pertinent, à mon avis, est la dissolution de l'Autriche-Hongrie, où la reconnaissance du droit à l'indépendance d'une nation a été accompagnée

d'un arbitrage sur les frontières, éventuellement appuyé sur la consultation des populations. Le professeur Duverger critique ainsi les fondements juridiques de la décision des Douze, qui "inaugure de façon désastreuse l'union politique": "En droit, il n'est pas admissible de confondre les frontières intérieures entre membres d'une fédération et les frontières internationales entre Etats indépendants. Établies en fonction d'une vie commune dans un même ensemble, les premières reposent sur des arrangements entre conjoints qui doivent être revus en cas de divorce"<sup>714</sup>

-la reconnaissance précipitée de la Bosnie (7 avril 1992), contrairement à la pratique internationale respectueuse du principe d'effectivité, entraîne l'extension d'un conflit qui paraissait gelé après la création de la FORPRONU. Pourtant le référendum sur l'indépendance avait montré l'absence de consensus entre les trois ethnies sur la création du nouvel État. L'engagement diplomatique et humanitaire des grandes puissances en faveur des nouveaux États et surtout de la Bosnie se transforme en piège dès lors que les Serbes refusent d'être dispersés entre trois ou quatre États différents et que l'intensité de la guerre s'accroît. La Bosnie étant reconnue et admise à l'ONU, il n'est plus possible de constater simplement qu'elle n'existe pas. Les plans de règlement ne peuvent plus répondre aux questions posées par les belligérants, mais seulement maintenir la fiction d'une Bosnie plurinationale, en espérant que la lassitude des combattants permettra d'atteindre cet objectif.

### **L'élargissement ou la répétition du conflit**

Le risque d'élargissement du conflit yougoslave est fréquemment évoqué, mais sans doute aussi annonce-t-il le développement des antagonismes ethniques dans la nouvelle *Europe des tribus*. La première hypothèse est celle de l'extension du conflit actuel par implication successive des voisins albanais, hongrois, grecs, bulgares ou turcs, qui se jetteraient dans la mêlée. On peut ainsi envisager un soulèvement des Albanais, qui constituent une large majorité de la population du Kosovo, contre l'administration serbe ou en faveur de l'indépendance de la province, ou, à l'inverse, une tentative des Serbes pour expulser les Albanais d'une région qu'ils considèrent comme le berceau de leur nation. La question macédonienne, vieille pomme de discorde entre les peuples de la région, a été ranimée par l'accession à l'indépendance de la Macédoine yougoslave, à laquelle la Grèce refuse l'utilisation d'un nom qu'elle considère comme partie intégrante de son patrimoine. La Bulgarie, qui considère les Slaves macédoniens comme des Bulgares et a participé, avec la Grèce et la Serbie, au partage de la Macédoine historique en 1913, est également concernée. Enfin les Hongrois de Voïvodine pourraient demander la protection de la Hongrie voisine.

La question la plus préoccupante est pourtant celle de la répétition éventuelle de conflits de même nature. Les pays de l'Est, que l'on avait généralement cru voués à la démocratie pluraliste au lendemain du départ des troupes soviétiques, sont-ils menacés par un nouveau type de régime totalitaire permettant aux bureaucrates communistes habillés à l'occidentale de trouver une nouvelle légitimité dans l'idéologie nationaliste ?

Ou bien faut-il s'attendre à des opérations de nettoyage ethnique des différentes minorités de la région ? C'est donc la stabilité de l'Europe et le développement de la démocratie pluraliste qui sont en jeu.

L'alliance entre communistes et nationalistes que l'on rencontre dans plusieurs des pays ex-communistes ne peut se développer et prétendre accéder au pouvoir que lorsque la question nationale devient prépondérante, soit en raison de la présence d'une forte minorité étrangère qui fait peser des craintes sur l'intégrité du territoire (Roumanie, Slovaquie, Macédoine), soit (c'est la situation inverse) lorsque le groupe national est éclaté entre plusieurs États. La première hypothèse est susceptible d'entraîner la violation des droits des personnes n'appartenant pas à la nationalité dominante, incitées à l'assimilation ou au départ, ce qui laisse craindre des migrations importantes (l'ex-URSS compterait ainsi plus de cent millions de personnes résidant en dehors de leur État national). La seconde peut entraîner la remise en cause des frontières existantes. Les principaux groupes nationaux dispersés entre plusieurs États sont ici les Albanais et les Hongrois, mais il s'agit de situations déjà anciennes, remontant aux guerres balkaniques de 1912-1913 ou au Traité de Trianon. En Hongrie comme en Albanie, de toute manière, l'appareil communiste est démantelé. C'est l'irrédentisme nationaliste qui pourrait trouver dans la situation internationale actuelle une opportunité, mais la priorité pour les groupes dirigeants est à l'intégration dans le système économique mondial plutôt qu'à l'action militaire pour la révision de frontières.

La situation de la Russie est la seule qui ressemble à celle de la Serbie, en raison du tracé défavorable des frontières internes de l'ex-URSS, qui laisse de nombreux Russes à l'extérieur de l'État national, de la présence au coeur de celui-ci de groupes ethniques qui revendiquent l'autonomie ou l'indépendance, enfin de l'importance relative des populations dispersées (pieds-rouges) qu'il est difficile de réintégrer dans l'État national. Du fait de la taille et de l'armement de la Russie, cette situation est évidemment inquiétante, mais on peut penser que le tournant a été pris à la suite du putsch raté d'août 1991, lorsque l'éclatement de la fédération a été organisé dans le consensus, partir de Moscou, avec l'accord du gouvernement russe, alors que la sécession des républiques yougoslaves a été refusée par Belgrade. Ainsi les bureaucrates communistes, hâtivement reconvertis en dirigeants des républiques indépendantes, se gardent bien de soutenir à Moscou l'alliance des communistes et des nationalistes et ils appuient le président Eltsine. L'insécurité identitaire devrait conduire naturellement les groupes minoritaires à se regrouper et à rejoindre leur État national. La Russie peut maintenir son influence grâce à la crise économique (Ukraine), en utilisant les conflits ethniques des nouveaux États (Géorgie, Moldavie) ou la crainte de l'islamisme (Asie centrale), mais l'alternative entre la reconquête des territoires et l'intégration au marché mondial doit être normalement résolue en faveur du deuxième terme. Il n'en demeure pas moins que l'on ne sait aujourd'hui si l'on doit craindre davantage un affaiblissement de la Russie, qui entraînerait de nouvelles sécessions et la décomposition du pays, ou une remontée en puissance qui se traduirait par des interventions destinées à ramener les pays de l'ex-URSS dans sa dépendance.

La disparition de la seconde Yougoslavie rend inéluctable un nouveau partage de la région en zones d'influence. L'Allemagne, poursuivant la Serbie de sa vindicte, demande l'armement des Musulmans, ce qui aggraverait pourtant le caractère sanglant du conflit, critique la Grèce et la Roumanie qui n'appliquent pas l'embargo avec toute la rigueur nécessaire. Ces pays marquent la limite de sa zone d'influence, orthodoxes, ils pourraient s'appuyer sur une Russie qui retrouverait une certaine capacité d'action, au moins diplomatique, en bloquant au Conseil de sécurité les mesures hostiles. Les Grecs redoutent une redistribution des territoires provoquée par une alliance entre les groupes turcs des Balkans (Bulgarie, Thrace), les musulmans de l'ancienne Yougoslavie (Bosnie, Sandjak) et les Albanais (y compris ceux de Macédoine et du Kosovo), appuyée par la Turquie et utilisant l'irrédentisme macédonien.

L'affaiblissement de la Russie pourrait en effet permettre à la Turquie de rétablir son influence sur une partie des territoires perdus depuis trois siècles. Les Russes craignent la constitution d'un axe "de l'Adriatique à la muraille de Chine", qui s'appuierait sur l'Islam et le pan-touranisme. La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan est l'exemple d'un affrontement indirect entre les deux puissances. Pourtant le potentiel turc reste limité, et en Asie Centrale c'est plutôt l'islamisme militant, soutenu par l'Iran, que la Russie doit affronter (au Tadjikistan après l'Afghanistan) en s'appuyant sur les appareils communistes demeurés en place.

Les États-Unis ne semblent pas décidés à intervenir directement en Yougoslavie, mais ils pourraient choisir de maintenir une posture de menace à l'encontre des Serbes, voire des Croates, afin d'éviter aux Musulmans la défaite militaire. Une telle attitude aurait le triple avantage de préserver l'influence américaine dans les pays musulmans, la cohérence de la politique de reconnaissance de la Bosnie, enfin un motif de zizanie entre les Européens, incapables de régler les problèmes de leur continent.

Les Européens à Helsinki, en 1975, comme les Africains douze ans plus tôt à Addis-Abeba, s'étaient engagés à respecter l'intégrité territoriale des États; c'était l'apogée de la détente entre les deux blocs. On peut constater que cet édifice reposait sur le mur de Berlin dont la disparition a entraîné la fin de l'Europe de Yalta et mis aussitôt en cause l'Europe de Versailles. Les représentations géopolitiques héritées du XIX<sup>e</sup> siècle reviennent à la mode: question d'Orient, principe des nationalités, mais aussi pangermanisme, zones d'influence et alliance de revers. On se souvient que si les puissances occidentales n'ont jamais fait la guerre avec l'Allemagne contre la Russie, elles ont souvent utilisé la Russie pour préserver l'équilibre européen contre les puissances germaniques. La crise yougoslave montre clairement que, malgré le volontarisme dont ont fait preuve les membres de la Communauté, les intérêts et les solidarités de la France et du Royaume-Uni ne sont pas ceux de l'Allemagne. La disparition du bloc communiste a limité les raisons d'être du bloc occidental et de la Communauté, qui semblent trouver dans un rôle de gendarme du monde ou de l'Europe un moyen de justifier leur existence. Les procédures de la politique étrangère commune ont été testées avec succès, mais au prix du sang des Yougoslaves.

Effectué au nom de la conception ethnique de la nation, l'unification allemande a inspiré la création de nouveaux États ethniques. L'éclatement de la Yougoslavie a suivi de peu la disparition de la RDA, premier acte d'une remise en cause de l'intégrité territoriale des États européens. Trois risques pèsent sur la nouvelle Europe:

-la déstabilisation interne des nouveaux régimes et des États du centre et de l'Est, en raison du désenchantement des populations qui ne bénéficieraient pas du bien-être qu'elles attendaient, avant même de jouir de la démocratie. Ce n'est pas l'amour de celle-ci, mais la quête effrénée de l'argent et la corruption des élites qui ont conduit les groupes dirigeants de l'Est à saborder le système en place pour s'intégrer au marché mondial<sup>15</sup>.

-la montée et l'explosion des intolérances ethniques et religieuses, qui provoquent la désintégration des États et la guerre. Les Balkans, le bloc communiste disparu, sont redevenus une région de front culturel (religieux), où les affrontements de faible intensité sont la norme et la paix l'exception,

-la persistance de l'instabilité, tant que la répartition des zones d'influence entre l'Allemagne, la Russie et la Turquie ou l'Iran ne sera pas fixée, les Américains pouvant juger bon d'arbitrer selon le cas en faveur de l'une ou l'autre de ces puissances ou préférer une précarité qui laisse le jeu ouvert.

Dans une Europe où circulent aujourd'hui quarante monnaies, au lieu d'une douzaine en 1914, et qui compte -de Reykjavik à Bichkek, avec les nouveaux États indépendants et les micro-États qui se sont insérés dans le jeu international- 53 unités, au lieu de 15, dont les quatre empires, avant le congrès de Berlin de 1878, 21 en 1914, 29 dans les années vingt, et 28 en 1950, le trait dominant est la réduction des espaces de solidarité, qui entraîne l'érosion du cadre national comme lieu de décision économique, culturel et surtout social. Alors que le désir d'un État a pour objectif la maîtrise du destin du groupe, l'augmentation du nombre des États a pour conséquence la réduction de la maîtrise du politique sur la vie économique et sociale et la montée en puissance des acteurs non politiques, souvent transnationaux, et singulièrement des mafias. Ainsi, pour les anciens pays communistes, l'apprentissage de l'économie de marché est difficile, la démocratie demeure incertaine et la paix est menacée.

#### Notes

1. La Tchéquie et la Slovaquie ont été admises au sein du Conseil de l'Europe le 30 juin 1993, quelques jours après le séminaire de Barcelone.
2. La guerre au Tadjikistan a sans doute provoqué des pertes humaines aussi importantes que celle qui se déroule en Bosnie.
3. *"Le nettoyage ethnique", documents historiques sur une idéologie serbe*, rassemblés, traduits et commentés par Mirko Grmek, Marc Gjidara et Neven Simac, Paris, Fayard, 1993.
4. Michel Roux, "A propos de la "purification ethnique" en Bosnie-Herzégovine", *Hérodote*, 67, Paris, 1993, p. 49-60; voir également Florence Hartman, "La genèse du "nettoyage ethnique", *Le Monde*, 30-31 août 1992.

## La nouvelle perception des menaces: l'ex-bloc soviétique et la Yougoslavie

5. Voir le récent rapport de M. Cuco sur "La structure démographique des communautés chypriotes", Doc. 6589, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1992.
6. La transformation de la Belgique en État fédéral paraît n'être qu'une nouvelle étape dans la désagrégation du pays, puisque les Flamands refusent d'assumer le coût du soutien à la Wallonie, plus pauvre, et demandent la scission du système de sécurité sociale ainsi que l'autonomie de la fiscalité. Jordi Pujol, responsable de la riche Catalogne, vient de demander au nom de la "coresponsabilité fiscale" l'attribution d'une partie de l'impôt sur le revenu (15% aujourd'hui, combien demain?) aux Communautés autonomes; l'appauvrissement de l'État espagnol mettrait évidemment en cause sa fonction redistributrice au détriment des régions les plus pauvres.
7. Edgar Morin, "Le surgissement du total-nationalisme", *Le Monde*, 11 mars 1993.
8. La revue *Dialogue* vient de publier en français les trois "textes-clés": le *Mémoire* de l'académie de Belgrade, la *Déclaration islamique* d'Alija Izetbegovic et *La dérive de la réalité historique* de Franjo Tudjman.
9. La presse autrichienne plus encore que l'allemande, les partis, l'opinion se sont mobilisés en faveur de l'indépendance des deux peuples qui ont naguère fait partie de l'empire austro-hongrois. M. Genscher est devenu le héros de l'indépendance croate, donnant son nom aux "Cafés Genscher". "Danke Deutschland...", proclamait le tube de l'automne 1991 à Zagreb.
10. Des doutes ont été émis quant aux responsables du massacre de la boulangerie qui a permis d'obtenir au Conseil de Sécurité le vote de l'embargo contre la Serbie. La gestion médiatique de la guerre de Bosnie rappelle parfois la manière dont l'agence Hill and Knowlton a "vendu" à l'opinion la guerre contre l'Irak, voir *To sell a war*, documentaire de Neil Dorchety.
11. RGDIP, 1992, 1, p.265-269; voir également l'analyse du professeur Charpentier, *ibid.* z, p. 343-355.
12. "Aucun État n'a une forme aussi singulière" selon Yves Lacoste, voir "La question serbe et la question Allemande", *Hérodote*, 67, 1993, p.11.
13. Depuis la partition de l'Inde jusqu'à la sécession d'Anguilla, en passant par la division du Cameroun occidental. On se souvient que le Conseil constitutionnel français, à la suite de la sécession des Comores, a invoqué le nécessaire "consentement des populations intéressées" afin d'autoriser l'organisation d'un référendum sur le maintien de l'île de Mayotte au sein de la République (*Recueil*, Décision du 30 décembre 1975).
14. Maurice Duverger, "Le virus de la fragmentation", *Le Monde*, 27 décembre 1991.
15. Mais à l'Ouest aussi, les politiciens "ont en commun (...) la banalité de leurs idées et la vénalité de leurs conduites", Fernando Savater (directeur du mensuel espagnol *Claves*), "La morale des hommes politiques", *Le Monde*, 14 avril 1993.

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 27.

### Percepción de las amenazas. Políticas de defensa y seguridad.

European Security System: Scenarios of Development and  
Institutional Responses.  
Pavel Podlesny

# European Security System: Scenarios of Development and Institutional Responses

Pavel Podlesny\*

Nowadays we see three main variants of transformation of the European security system

1. The process of its evolution, on the one hand, would be relatively slow, but, on the other, the situation in the East evidently would worsen very quickly. Events in Yugoslavia demonstrated that insufficient activity and ineffectiveness of international institutions at the beginning of the crisis ruin any possibility to control the situation. Drift of Russia towards Yugoslavian scenario (sharpening of ethnic and territorial problems in Southern Russia and Tatar Region, escalation of conflicts in the region of the CIS, involvement of Russia in these conflicts) could be pulled up only on its initial stages. If the international community fails to establish working mechanisms for coping with the CIS problems, it would mean the collapse of the whole system of international crisis management, which turned out to be incapable to control the European situation.

Serious danger of growing inadequacy of European security structures is being connected not only with possible worsening of the situation in the East of Europe, but also with certain increase of instability in the West. Failures of European institutions in crisis management or trend towards self-isolation from Eastern conflicts on behalf of NATO and EC/WEU will force some Western countries (especially Germany and France) to look for their own instruments of crisis management and promotion of national interests. But this will mean a slackening of Western security institutions, and, after all, will stimulate the process of re-nationalisation of security policy. That's why Russia is deeply interested in maintaining

\*Institute of Europe, Moscow

and strengthening western institutions as stabilizing elements in the European security system, even though Russia itself in short-term perspective will hardly have any chance to enter those institutions.

2. Growing uncertainty in the East, especially in the region of the former USSR, would steadily push the West to concentrate efforts on providing security solely with the help of its own institutions. Apprehensions of Western countries to be involved in conflicts on the East could compel them to distance themselves from those conflicts, what would mean isolation de-facto of Russia and of other CIS states. Such development could also lead to resurgence of military-political confrontation in Europe. But, if postwar bloc-to-bloc system was more or less strategically balanced and therefore relatively stable, the new type of confrontation in conditions of instability in the East would be dangerously explosive. The already begun process of spreading of Western security guarantees on East European states would only strengthen the above mentioned negative trends, because it would leave Russia without allies and political partners, it will breach stability in the West. Thus, the combination of instability with a new split of Europe would repeat the situation of interwar years, which nowadays could threaten with qualitatively new level of atrocities.

3. The third variant suggests active work on establishing effective mechanisms for preventing and managing conflicts. Now many prominent figures in Russian political elite do understand that the only way to avoid isolation of Russia, to strengthen its own security and European security as well is to get rid of an old approach towards European institutions as to competing structures. The new idea of system of interlocking security institutions should be implemented.

Even in the case of the most optimistic scenario there would be certain limits for rapprochement between Russia and Western security institutions. That's why Russia is badly interested in advancement and strengthening of the CSCE structures, in forming on its bases of reliable mechanisms for crisis regulation.

Weakness of the CSCE will deprive Russia from participation in solving problems of European security and will hinder Moscow from occupying status of an influential political power.

Russia acting in the CSCE as a successor of the USSR, has a special interest in its development: the CSCE is one of the few international organisations, where Russian diplomacy really enjoys equal rights with other nations. Active participation in pan-European dialogue within the CSCE will allow Russia to solve the following problems regarding its foreign policy:

- providing the political and juridical basis for maintaining the inviolability of Russian borders; protection of human rights for Russian and other national minorities in all former Soviet republics; reforming of internal legislation with special stress on human rights and democratic development of state institutions;

- developing *institutionalised* multilateral interaction with countries of East-Central Europe: using the CSCE as an opportunity for promoting intensive political dialogue with all states of this region; settling of certain aspects of political relations between Russia and other CIS states;

-opening of the only channel of *institutionalised* interaction with the West on the whole agenda of European problems; the would-be cooperation between the CSCE and NATO-EC/WEU probably means for Russian diplomacy additional channel of interaction with Eastern institutions. It is especially urgent because Russia could make a serious contribution into elaboration of procedural rules, regulating cooperation between the CSCE and NATO-EC/WEU;

-negotiating within the framework of the CSCE of new approaches towards the problem of conventional disarmament, implementation of the CFE 1990 Treaty and further agreements, signed during "Helsinki-2";

-establishing and developing collective mechanisms within the CSCE, on the one hand, provide international support and legitimation of Russia's efforts in maintaining security in the zone of the former USSR, on the other, these mechanisms mean direct participation of Russia in discussing all items of the pan-European agenda.

The Prague session of the Council of Foreign Ministers (January 1992) granted the full membership in the CSCE of Kazakhstan, Caucasian and Central Asian states. Such "Eastern-oriented" enlargement of the CSCE was supported by Russia, because it saw in the Prague decision an attempt to legitimate international participation in preventing and regulating conflicts on the territory of the former USSR.

At the same time Russia shares the fears of other states that such quantitative growth of the CSCE could "bury" the whole process under the burden of new, organisational and procedural problems. The Prague decision has a philosophical aspect: the CSCE faces the situation, when its new members do not follow the fundamental values of the European idea of human rights. Already now the CSCE pays surprisingly little attention to massive violations of human rights in the Baltic states, on the Caucasus, in central Asia, even in Russia. It seems also, that many of CSCE membering states approached the process of adoption of new members in a very formal way. The West has little desire to be involved into the settlement of sharp ethnic and political problems of South-Eastern Europe, Central Asia and the Caucasus. Under such circumstances the CSCE has poor chances to influence in real terms the situation in those regions<sup>1</sup>. Participation of the CIS states in the CSCE and in the North Atlantic Council for Cooperation seems to the West to be the maximum level of its own political involvement into the internal affairs of the former USSR, as well as the maximum level of economic involvement seems to be the membership of the CIS states in the IMF, the World Bank, EBRD and Western humanitarian and technical assistance.

Russia due to its role in preserving stability within the CIS is deeply interested in developing the CSCE mechanism for prevention and settlement of conflicts, which was established during the "Helsinki-2" follow-up conference. The Helsinki decision about possible peace-keeping operations under the CSCE "umbrella", which allows the CSCE to apply for assistance not only to NATO and EC/WEU, but also to the CIS peace-keeping mechanism, may be evaluated as a multilateral legitimation de-facto of Russia's role in the CIS region.

At the same time any attempts of Western states to compensate the drawbacks of the CSCE by spreading of their own security guarantees could only hamper the further progress of the CSCE. The above-mentioned situation may be avoided by using the potential of NATO and the WEU for establishing military and military-political pillars of the CSCE. Western institutions would find in the CSCE a firm political basis for their own activity in the conflict zones of the East. Legitimation of Western security institutions activity in the East not through direct spreading of their responsibility, but through formation of new international mechanisms with advanced framework of military instruments seems to be more preferable to the West. In this case Western countries, not limiting themselves with rigid commitments, will acquire a channel of effective control over the situation in the East.

Closer interaction between Western institutions and the CSCE will open for Russia good prospects for deepening cooperation with NATO and EC/WEU within the CSCE framework, so necessary for legitimation of Russia's role in crisis management in the CIS zone.

Here we suggest to discuss possibilities of establishing an independent mechanism for political consultations between Russia and leading Western countries, which could exist without any formal links with the CSCE or other European institutions. Its main task would be a discussing of general problems of conflict prevention and maintaining stability in the region of the former USSR. Formation of such a mechanism would mean political support of Russia and recognition of its role and responsibilities within the CIS. Moscow's efforts in conflicts settlement would receive additional political weight.

The first step necessary to provide real interaction between main element of European security system (the CSCE, NATO and EC/WEU) is the establishment of formal relations between those institutions. Any practical achievements in their cooperation would improve the degree of openness of Western institutions and limit isolationist tendencies (so vivid in the WEU's relationship with Russia) within them. Cooperation with the CSCE would accelerate the transformation of Western institutions into a pan-European structure.

Development of the CSCE structures is one of the most important conditions in the process of strengthening the European security system on the bases of interaction and interdependency of its institutionalised elements. On this way the CSCE should solve three main problems.

The first one embraces the disarmament dimension of the CSCE. Apart from the implementation of the CFE Treaty, ratification of Vienna CSCE Document, Treaty on Open Skies and the Final Act of "Vienna-2" negotiations it is necessary to realise the provision of the "Helsinki-2" Final Document on the establishment of the Forum for Cooperation in Security Sphere, to elaborate strict procedural rules for its Special and Consultative Committees, to give to its decisions a juridical nature.

The second problem is connected with formation of the military-political dimension of the CSCE. The military-political dimension should consist of mechanisms for extraordinary situations and for peaceful settlement of disputes, other procedures for

conflicts prevention and should enrich the CSCE with means of political, juridical and military influence on conflicts' participants. Only such dimension could provide mechanisms and give sense to any kind of cooperation with NATO and EC/WEU.

The third problem concerns the questions of procedure (decision-making mechanism, distribution of power and coordination between the CSCE structures, juridical nature of the CSCE decisions). Quantitative growth of the CSCE makes it very difficult to elaborate decisions, even when there are no serious political disagreements, just because of obstacles of technical and bureaucratic nature. Especially acute is the problem of how to reform the rule of consensus (or "consensus minus one"), while voting on crisis situations. The only way to strengthen the CSCE structures is to introduce voting by the qualified majority. Definitely, sphere of majority voting should be strictly limited, because this decision making procedure clearly undermines the principle of equal rights of all CSCE members in favour of great powers.

We should pay a certain attention to the prospects of regional cooperation, a new phenomenon in European politics closely connected with integration in the West and disintegration in the East, generally promoting good potential for mutual understanding and cooperation on a pan-European scale. Activity of different regional groupings (Hexagonalle, Visegrad Triangle, Black Sea free-trade zone, The Council of the Baltic Sea area) gives the CSCE membering states an additional opportunity to implement their specific interests on a regional level, what would be hardly possible within the broad, but still limited framework of the CSCE process. On the one hand, development of regional by freing it from cooperation means strengthening the CSCE, from a certain number of questions. On the other hand, absence of regional mechanisms for coordination of national interests would inevitably sharpen some regional problems, giving to the most acute of them a pan-European dimension.

It seems, therefore, that deepening interaction of the CSCE, NATO and EC/WEU, reforming and perfecting their structures, even in combination with activity of regional organisations won't eliminate internal limits of the European security institutions' system. This situation dictates the necessity to establish new institutes and mechanisms, which should also operate under the auspices of the CSCE, providing a pan-European scale for their efforts and decisions.

New institutions and mechanisms should complete security vacuum in the East of Europe. Armed conflicts on the territory of the former USSR, growing instability within the Russian Federation and on its borders present a main danger for the security of Russia and Europe as a whole. But still there are no real attempts to cope with this danger through collective measures from European countries. Failures of the CSCE observers' mission in Karabakh underline the fact, that elaboration of more serious steps occupies the top of the agenda. Such steps now have good chances to succeed due to a number of new factors.

1. A one-year period of uncertainty in Russian foreign policy in relation to the former Soviet republics *comes* to its end. In recent months Russia actively participated in settling crisis situations in the CIS region.

2. Combination of Russia's political efforts (mediation bargaining) with activity of the CIS peace-keeping forces (de-facto also Russian) allowed to extinguish in a short span of time conflicts in Osetia and Transdnistria, thus opening way for their political settlement. Russian policy could be interpreted here as first attempts in forming of the crisis management mechanism in the zone of the former USSR.

3. Settlement of two conflicts helped greatly to improve the prestige of Russia in the CIS and abroad. Now newly independent republics involved in different conflicts strive towards constructive interaction with Russia in the sphere of crisis management<sup>2</sup>.

4. Implementation of the idea of national independence and high costs of disintegration push certain members of the CIS towards more closer relations with Russia. Under current circumstances there is an opportunity for establishment of effective alliance between Russia, Belarus and Kasakhstan, forming in this way the necessary skeleton of the CIS and promoting activity aimed at prevention and containment of conflicts. At the same time it's difficult to describe CIS future, especially if Ukraine prolongs its membership in the Commonwealth.

Political weight of Russia in the former Soviet region makes real Moscow's hopes to meet increased political support of the West. Such support seems to be crucial, if not for juridical legitimation of Russia's role in crisis management within the CIS, then for its recognition de-facto.

Responsibility and leadership of Russia could be acknowledged not only through the CSCE institutions, but also with the help of unequivocal statement of leading Western powers. As it was mentioned above, this aim may also be reached through formation of a special institute for political consultations and interaction in the security sphere between Russia and the West. Such a step looks quite logical especially after the Munich Summit "seven plus one".

Many experts speak now even about prospects of direct Western participation in peace-keeping operations of Russia and the CIS. Though it's apparent that the West is not ready for direct and massive participation in peace-keeping efforts, it could assign its military observers to Russian peace-keeping forces. Observers could enjoy the status of representatives either of their own states, or of the Western institutions - NATO and EC/WEU. In the last case the CSCE could recommend assignment of military observers, thus giving a practical dimension to interaction between its structures and NATO-EC/WEU's. Apart from the items mentioned above the West may suggest financial support to Russia for procurement of its peace-keeping forces. Financial support would be very urgent economically and, above all politically.

Insufficient assistance to Russia on behalf of the West and leading European security institutions reduces Russian potential in settling conflicts and stabilizing the situation on the territory of the former USSR. Such trend could initiate a process of artificial "non-alignment" of Russia with European security system, while Russian specific interests in Asia would stimulate its drift from the West to the East. That would be a qualitatively new large-scale challenge to European security, combining "a threat from the South" with

instability in Russia (and probable restoration of totalitarian rule, especially dangerous because of the absence in the hands of Western leaders of any real means of influence and control over the situation).

In principle, it is possible to imagine two zones of responsibility for prevention and settlement of conflicts in the Euro-Asian region. On the territory of the former USSR it is necessary to recognise the responsibility of Russia/CIS. NATO and WEU could be responsible for stability in the rest of the Euro-Asian area. Such division does not exclude mutual participation in crisis management, in preparing and conducting peace-keeping operations, mutual financial procurement of peace-keeping forces (here we mean financial assistance from the more prosperous West).

The Idea of two zones of responsibility could be criticised. But its only alternative is unilateral activity lacking any legitimation in the eyes of the international community. Suggestions to involve the United Nations into maintaining national minorities' rights would face a lot of difficulties during implementation, because, compared with the CSCE, the UN have even broader political and juridical character.

#### Notes

1. It could be illustrated by the silence of foreign ministers in Helsinki (March 1992), reluctant to discuss the fact of war between two of CSCE members, Armenia and Azerbaijan, conflicts in Transdniestria, and Osetia. Involvement of the CSCE into the conflict in Karabakh has very formal character.
2. The plenipotentiary Representative of Azerbaijan in Moscow Mr. Khikmet Gadji-Zade, for example, characterised Russia's role in Karabakh in the following way: "In perspective it's impossible to imagine peaceful efforts without Russia's participation. Obviously nobody could influence the settlement of conflict so greatly, as Russia could". *Izvestija*, 199, 5.IX.1992.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Nouvelles menaces: le problème de la perception.  
Pere Vilanova

# Nouvelles menaces: le problème de la perception

Pere Vilanova\*

Depuis 1988 a commencé à se dessiner une tendance, qui a pris définitivement de l'ampleur, après la chute du mur de Berlin en novembre 1989, vers une nouvelle approche du problème de la menace. La relation entre la notion de menace et la notion de sécurité a toujours été évidente, mais cette relation est devenue de plus en plus complexe. En effet, si le système de sécurité en vigueur en Europe occidentale pendant les quatre décennies qui vont de 1947 à 1987 a reposé sur une base essentiellement militaire, c'est parce que la menace -ou ce qui était perçu comme telle- était surtout militaire. On peut introduire ici une nuance: la menace -de l'Est, soviétique, etc.- n'était pas seulement militaire, puisqu'il s'agissait d'un système global, dont toutes les composantes (idéologiques, économiques, sociales) étaient porteuses de menace. Mais l'outil de cette menace, l'instrument de l'action, finalement était réduit à l'ensemble de l'appareil militaire du bloc soviétique. La question n'est pourtant pas simple, puisqu'il n'en a pas toujours été ainsi. Dès 1947, et pendant au moins deux ou trois décennies, selon les cas, l'Europe occidentale -les gouvernements et une bonne partie de l'opinion publique tout au moins- a aussi considéré la menace idéologique et la subversion sous toutes les formes imaginables comme un outil privilégié de la menace soviétique. Ce n'est qu'à partir du début des années 70 que la question a été réduite à la composante militaire, puisque les systèmes politiques et économiques occidentaux ont fait preuve non seulement d'une très bonne santé mais aussi d'une capacité d'autodéfense idéologique largement suffisante. Nous n'allons pas entrer ici dans l'analyse d'un élément de cette logique, qui nous semble assez important: le système occidental (pour employer un terme conventionnel) et ses opinions publiques n'ont pas toujours été conscients de cette solidité, de sorte que leur capacité réelle de faire face à la menace était systématiquement auto-sousestimée. Ceux qui, dans les premières années 80, osaient dire que la menace -

\*Universitat de Barcelona

même militaire- de l'URSS était peut-être gonflée ou surestimée, se voyaient traiter de pacifistes ou, pire, de neutralistes. On peut aisément argumenter aujourd'hui qu'il nous est facile maintenant de prouver que la menace n'était pas telle ou, en tout état de cause, moindre qu'on nous le disait. La question néanmoins reste posée et une leçon est à retenir: c'est celle de la différence entre la menace et la perception de la menace et son évaluation adéquate. Les moyens de la faire ne sont pas simples à cerner, puisque l'erreur de la perception ne découlait pas de l'utilisation de techniques ou d'outils non adaptés. Parfois cela a été le cas, mais souvent la fausse évaluation était induite par nos responsables politiques ou militaires. Pourquoi? Les raisons n'ont jamais manqué. Une surestimation des effectifs militaires, nucléaires ou conventionnels, de l'adversaire s'est toujours avérée utile au moment du vote budgétaire au Parlement. L'utilisation de la menace soviétique dans le combat droite-gauche (et non contre les seuls communistes prosoviétiques) a été fréquente. Le conservatisme politique européen occidental a également trouvé de solides assises, électorales, économiques ou autres, dans le monde bipolaire. Il a fallu, dans le cas de pays tels que la France, l'Espagne, la Grèce ou l'Italie, que les partis socialistes (pourtant peu suspects de pro-soviétisme) arrivent finalement au gouvernement dans les années 1975/1982 pour prouver que l'alternance n'était pas subversive en soi, ni même déstabilisante pour nos démocraties. Et nous avons peut-être là une bonne occasion d'analyser, à la lumière de cette arrivée de la gauche au pouvoir, les raisons du déclin des partis communistes occidentaux dans les pays où ils étaient forts. En effet, ce déclin ne date pas de la fin de l'URSS, ni de la chute du mur de Berlin en 1989, ni de l'éclosion du "nouveau cours" gorbachévien de 1987 et 1988. Il est antérieur à ces phénomènes-là et non leur conséquence, même si la dynamique soviétique a contribué à accélérer leur chute.

## LA NOTION DE MENACE EN ÉVOLUTION

Si la crise de l'URSS a impliqué la disparition de la menace militaire "traditionnelle" de l'Est, base de la construction de nos systèmes militaires depuis plus de quarante ans, elle n'a pas supposé une augmentation de la sécurité. Au moins dans ce sens que la disparition du Pacte de Varsovie d'abord, et celle de l'URSS ensuite, n'ont pas impliqué la disparition de toute menace pour nos systèmes, ni une perception d'un monde plus "sûr". On pourrait dire, finalement, que moins de menace traditionnelle n'est pas égal à plus de sécurité. Voilà, c'est simple et clair. Encore faut-il chercher la réponse à cela. On improvise, on cherche, on a trouvé deux réponses. La première: les "nouvelles menaces", du Sud a-t-on dit un peu vite, si par cela on entendait menaces du Sud "seulement". La deuxième: pour y faire face, il faut élargir le concept de sécurité et aller vers une notion non restreinte à la dimension militaire de cette sécurité. Mais voilà, ce n'est pas simple.

Il nous faut, entre autres choses, dire quelles sont les composantes de cette sécurité “plus large” et, si les composantes sont multiples, quelle est la structure interne de celle-ci. Ajoutons à cela que les occidentaux, à commencer par la Maison Blanche, l’Alliance Atlantique et la plupart des gouvernements européens, ont pris un certain retard à reconnaître la vraie nature du cas Gorbachev, ce qui a été visible entre le traité INF de Washington et les sommets de l’OTAN de Bruxelles (juin 1989) et Londres (juillet 1990), ou dans certains débats au Congrès des Etats-Unis dans la même période. Les conséquences de ce retard peuvent avoir été importantes ou non, nous ne le savons pas, mais on n’a jamais essayé de les évaluer. La menace, ou les menaces, ont-elles évolué et comment? D’une part, il est clair que, du côté de l’Est, la nouvelle menace est perçue instinctivement comme étroitement liée à la notion d’incertitude et d’imprévisibilité. On a donc pu expliquer aisément qu’en fin de compte l’ordre bipolaire était porteur d’équilibre, donc de stabilité, donc de certitude relative. Ces éléments tendaient tous à éviter l’incertitude et travaillaient objectivement à éliminer l’imprévisibilité. Voilà pour les avantages du monde bipolaire, au moins depuis l’âge d’or du “arms control” dès 1972. D’autre part, et avant que les événements en Yougoslavie et dans ce que fut l’URSS n’occupent le devant de la scène, dès la chute du mur de Berlin, on a assisté à une tendance générale à mettre l’accent sur la “nouvelle menace du Sud”. Il ne s’agit pas de nier ici qu’elle existe, mais peut-être serait-il nécessaire d’analyser à quel point cette menace est nouvelle et, surtout, quel est le sens exact du terme “Sud”. Si on parle de la montée du radicalisme islamique, l’éclosion se situe clairement en Iran à partir de 1979 et au Liban et dans d’autres pays arabes et musulmans, à partir de 1983. On n’a pas attendu l’arrivée de Gorbachev au pouvoir et encore moins la chute du mur. Si on parle des mouvements migratoires vers l’Europe, le phénomène est encore plus vieux, et le problème des minorités -arabe (en France), turque (en Allemagne Fédérale) ou asiatique (en Grande-Bretagne)- ne date pas des années 90, ni même 80. Si on parle de l’arme du pétrole, souvenons-nous de la guerre du Yom Kippour en 1973. Là, la menace se fit plus précise pour deux raisons. Premièrement, tous les pays arabes producteurs de pétrole adoptèrent une attitude belligérante sur la question pétrolière. Donc, l’image du monde arabe contre l’Occident avait une toute autre épaisseur. Deuxièmement, c’était la première fois que nos économies devaient faire face à une telle situation, ce qui a entraîné un double mouvement: une tendance à long terme vers une restructuration de nos économies -qui s’est avérée payante malgré la persistance du chômage-; et, à l’époque, un flux d’information généralement catastrophiste ou carrément apocalyptique, qui s’est avérée exagérée ou distorsionnée. Cet écart -dans la crise de 1973- entre les prévisions de l’époque et la gestion de la crise à long terme nous semble aussi une référence obligatoire pour faire face aux incertitudes actuelles et ne pas tomber dans une surenchère problématique. Bien qu’important, le choc pétrolier qui marqua l’amorce des années 80 fut vécu et perçu par nos sociétés avec une plus grande maîtrise, entre autres parce que l’incertitude n’était pas à la même échelle qu’en 1973. Ces leçons-là sont aussi à retenir.

## LES DIFFICULTÉS DES TYPOLOGIES TRADITIONNELLES

Nous avons évoqué ici la relation, dominante pendant quarante ans, entre “menace militaire” et “sécurité militaire” comme exemple de rapport peu complexe. D’une part, la menace était relativement facile à cerner dans le champ conceptuel du militaire et, d’autre part, la riposte découlait, de par un jeu classique de symétrie, de la logique militaire. Nous avons évoqué également la stabilité de fait qui a résulté du processus, une fois que l’historique de ce même processus eut atteint un certain équilibre brut ou qualitatif. Dans cette même logique, nous pourrions adopter une typologie classique des menaces et voir en quoi la situation actuelle peut être analysée au sein de ce système de paramètres analytiques: 1. menaces extérieures: militaires, économiques, culturelles, idéologiques et, plus largement, politiques. 2. menaces internes: économiques, culturelles, politiques, démographiques, etc. Ici, en principe, chaque pays pourrait énumérer les formes spécifiques que ces menaces ou sources de menace peuvent prendre dans son cas concret. Mais on retombe toujours sur le problème de la transnationalité des menaces. Par exemple dans le cas du terrorisme, pour la France et l’Espagne. Alors que la mise en commun des politiques de contrôle des mouvements migratoires est déjà une nécessité incontournable, les gouvernements décident encore sur ce thème à cheval entre les exigences de la Communauté Européenne et les traditions nationales, qui, elles-mêmes, se trouvent soit en mutation soit en crise (le cas du débat sur l’accès à la nationalité et son rapport avec le contrôle des immigrés). Pour reprendre le même exemple: quelle est la meilleure façon de faire face à la menace, le contrôle restrictif des immigrants à l’entrée, l’expulsion sélective ou à grande échelle, et/ou la politique d’intégration dans la communauté nationale? Ceci nous déplace automatiquement vers le problème de la “menace culturelle”, si menace il y a, et les mesures pour y faire face. Et on pourrait trouver d’autres exemples.

## APPRENDRE À APPRENDRE LA MENACE

Le problème pourrait se résumer ainsi: nous avons des intuitions et des certitudes, mais nous avons des difficultés à décrire un schéma clair des nouvelles menaces. Nous savons que: a) l’éventail des menaces auxquelles nos systèmes doivent faire face est plus large et plus complexe que la vision traditionnelle de la menace de l’Est ne le laissait croire; b) en tant que fait nouveau, la pluralité des menaces ne découle pas de la crise de l’URSS et la chute du mur de Berlin, puisque la plupart d’entre elles existait avant à des degrés divers, bien qu’elles puissent paraître neuves aux yeux de l’opinion publique occidentale, ce qui est une source supplémentaire d’incertitude. Mais il est probablement dangereux et inutile d’augmenter artificiellement ce degré d’incertitude en soulignant la nouveauté

(donc, l'inconnu) de choses qui ne le sont pas. c) Des points antérieurs découle obligatoirement le besoin de penser un concept plus large de sécurité, qui ne vient pas se substituer à la notion militaire traditionnelle de sécurité, mais qui doit aller au-delà. Ici, cependant, il faut non seulement intégrer la dimension militaire dans le nouveau concept de sécurité, mais aussi réviser le militaire: il convient de ne pas oublier que la crise du Golfe a déclenché (ou accéléré selon les cas) un débat de fond sur nos types de service militaire et une restructuration de nos systèmes militaires conventionnels. d) Ce concept de sécurité globale -pour utiliser une terminologie descriptive- pose un problème de méthode. Si l'on arrive à établir une liste des menaces qui soit opérationnelle, les ripostes à la diversité des menaces doivent nécessairement se faire à partir de politiques sectorielles très hétérogènes. Elles peuvent être de nature radicalement différente: établir une politique budgétaire pour les forces armées n'est pas comparable au fait de décider quelle législation doit mettre en oeuvre le Parlement pour intégrer les générations futures des immigrants d'aujourd'hui. Elles exigent des moyens différents, des délais temporels différents. Et surtout, les résultats escomptés ne se réalisent qu'à des niveaux très différents, aussi bien dans le temps qu'au niveau de la perception sociale de ces résultats. e) Cette notion même de sécurité globale sanctionne définitivement la fin de l'illusion des solutions nationales à des crises qui ne le sont pas. Cela est à peu près évident dans le cadre de la Communauté Européenne, mais il ne faut pas tomber dans le piège de croire que le cadre communautaire peut être autosuffisant. La crise de l'Etat-Nation pour faire face aux menaces de notre temps s'explique par les conséquences de la multiplication des effets de transnationalisation à tous les niveaux. La CE n'y est pas imperméable et en souffre aussi. Les menaces sont multiples, elles sont internationales et transnationales, elles demandent des solutions à court, à moyen, et à long terme. Elles exigent aussi un déploiement de moyens dont les résultats sont très différents: une guerre du Golfe produit un résultat militaire immédiat; une politique de développement économique du Maghreb pour combattre les causes du flux migratoire ne donne pas de résultats à court terme. En fait, pour quand attend-t-on les résultats d'une telle politique, décidée, par exemple en 1992, et mise en oeuvre dans les dix années suivantes? f) Mais au cours des deux dernières années, les événements dans certaines régions de l'ex-URSS et l'ex-Yugoslavie ont précisé en quoi les incertitudes pouvaient devenir des nouvelles menaces. Ce qui est curieux, dans le cas de l'ex-Yugoslavie, c'est que l'incertitude n'en est pas exactement le trait dominant. Depuis la guerre en Croatie, on savait ce qui allait se passer en Bosnie, et on devine aisément ce qui peut se passer au Kosovo ou en Macédoine. Et malgré cela, la façon dont la communauté gère la crise est un modèle de conservatisme, à la fois politique et militaire. Tous les paradoxes de l'humanitaire ont brutalement été mis en lumière puisque ce que l'on fait doit être fait (c'est un minimum), mais cela ne peut substituer une vraie politique de prévention des crises, et encore moins une politique de résolution du conflit. Ne voit-on pas que, depuis dix-huit mois, les dirigeants serbes ont parfaitement compris l'effet de la dialectique de chaque action internationale? Ils savent que celles-ci sont toujours en-deçà de leur dernière action, ils n'ont plus besoin de

leur aviation, ils vont obtenir le limogeage du général Morillon, les camions du Haut Commissariat pour les Réfugiés font proprement ce qui reste à faire du nettoyage ethnique à Srebrenica. Et l'embargo d'armes continue de frapper seulement les victimes, pas le bourreau. Le problème de la Bosnie est aussi structurel: ce qui est en train de s'y passer confirme ce qui -paraît-il- est acceptable pour la communauté internationale. Pour conclure: les manquements et les hésitations devant ce genre de problème sont la conséquence, une fois de plus, d'une erreur d'évaluation de la menace, mais cette fois à l'envers: on la sousestime, car il ne nous semble pas que les retombées puissent nous atteindre. Erreur, à mon avis. Mais rien n'est simple. A ce stade -il y a vingt mois une intervention plus musclée eut été plus crédible- il n'y a pas de solution régionale dans les Balkans sans "ramener" la Russie aux structures de gestion de la solution. Il faut, paradoxalement, rétablir un certain "bipolarisme constructif" entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale, d'un côté, et les russes et la CEI, de l'autre, pour trouver une solution "de contrôle" de la crise. Mais, pour cela, il faut un pouvoir stable (et non seulement "fort" au sens où l'entendent Eltsin et *-a contrario-* ses adversaires) à Moscou. Et là aussi l'Occident risque d'avoir attendu trop longtemps. Le débat reste ouvert.

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 27.

### Percepción de las amenazas. Políticas de defensa y seguridad.

El "Nuevo Orden Internacional": ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?

Santiago Ripol

# El “Nuevo Orden Internacional”: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?

Santiago Ripol\*

Parece evidente que en la actualidad el orden mundial se encuentra en una etapa de importante mutación. Y aunque este hecho no suponga en sí mismo un elemento novedoso para el observador del Derecho internacional, que, como cualquier otro jurista, trabaja una materia -el Derecho- caracterizada por su mutabilidad; la trascendencia y, en especial, la rapidez de los cambios que se están produciendo en los últimos años exigen un momento de reflexión.

Las páginas que componen este trabajo, redactadas en una etapa de aceleración en el tempus del proceso de mutación de la sociedad y del derecho internacionales, responden a esta voluntad. Su elaboración asume, pues, el riesgo, inherente a todo trabajo de investigación que indague el pasado inmediato y también en el presente, de que las afirmaciones incluidas en él se vean superadas en el futuro próximo por el devenir de la historia. A mayor abundamiento, la inmediatez de los acontecimientos objeto de análisis comporta para el estudioso un factor de dificultad adicional: éste, privado de la perspectiva histórica necesaria para seleccionar con la seguridad del acierto el tema o temas de su disertación, debe proceder a la realización de este ejercicio de selección de forma enteramente subjetiva.

Ciertamente, los textos que relativos a los cambios habidos en la vida internacional que han sido publicados durante los últimos años muestran entre sí una gran diversidad tanto en los enfoques metodológicos seguidos, como en los temas objeto de análisis seleccionados.

\*Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Acaso, el único elemento común a todos ellos sea el empleo del término Nuevo orden internacional, circunstancia que nos mueve a centrar nuestra aproximación en él mismo, máxime cuando las más de las veces el recurso a este concepto no va acompañado de su definición, al contrario, en general parece recurrirse a él por mimetismo, utilizando el lenguaje político más actual.

En el fondo, su presencia -en los textos de naturaleza periodística o de divulgación política, en los trabajos de Relaciones Internacionales, o en las obras de carácter jurídico, en los textos que como el Informe del Consejo al Club de Roma o en el reciente libro de R. Tamames procuran analizar el nuevo contexto en su globalidad y convertirse en punta de lanza de un debate mundial sobre el tema- expresa tanto el reconocimiento unánime de la existencia de una nueva realidad internacional como la necesidad de acuñar un nuevo concepto que la refleje fielmente.

El presente trabajo, partiendo de esta doble aseveración, ha de entenderse como el reflejo de la voluntad de su autor por identificar un concepto con el que se pretende encuadrar la realidad del nuevo momento.

## EL CONCEPTO DE “NUEVO ORDEN INTERNACIONAL” EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

### **Las transformaciones en la Comunidad y el Derecho internacionales en el S. XX: principales etapas**

Con el derrumbe del bloque soviético se ha cerrado una etapa de la vida de la comunidad internacional. La caída, en otoño de 1989, del muro de Berlín ha supuesto, en consecuencia, no sólo el epílogo de un ciclo de la Historia, sino también la introducción de un cambio cualitativo en el medio internacional, un cambio a añadir en la sucesión de variaciones que conforman “el proceso global de verdadera mutación de la sociedad internacional”.

Durante el siglo XX es posible diferenciar tres momentos, previos al que se analiza, que catalizan factores de transformación de tanta intensidad que su presencia permite distinguir un antes y un después en la vida internacional.

El final de la Gran Guerra, por cuanto “supuso la quiebra del orden europeo establecido por el Concierto de potencias e hizo ver la necesidad de una organización más estable de la cooperación internacional”.

La conclusión de la Segunda Guerra Mundial, bajo cuya influencia se dan cita dos acontecimientos que se revelarán fundamentales para el futuro de la comunidad internacional: en primer lugar, la firma el 26 de junio de 1945 de la Carta de San Francisco y, en segundo lugar, el lanzamiento los días 6 y 7 de agosto del mismo año de sendas

bombas atómicas sobre las ciudades de Hiroshima y Nagasaki. La conjunción de ambos eventos, originalmente autónomos, acrecentó la tensión entre el derecho y la fuerza, pues mientras la explosión de las bombas atómicas estadounidenses reveló como prácticamente ilimitado el poderío físico y militar de los EEUU en particular, y de todos los Estados en abstracto, la constitución de las Naciones Unidas apuntó la voluntad de situar la paz y el derecho en el centro de los objetivos de la comunidad internacional. El desencadenamiento del proceso de descolonización, factor determinante en la conformación de la comunidad internacional contemporánea, aun cuando sólo sea en virtud del incremento en el número de sujetos que como consecuencia suya pasan a integrarla. Al decir de Truyol, “la descolonización del mundo afroasiático es después de la emancipación del Nuevo Mundo, el hecho mayor de la vida internacional. Consagra la mundialización de la sociedad internacional”.

La naturaleza de estos tres acontecimientos no es homogénea. Grosso modo puede indicarse que el final de las dos contiendas mundiales responde a un planteamiento susceptible de ser calificado por la teoría de los juegos como la conclusión de sendos juegos de suma cero, esto es, como comportamientos en los que dos actores o grupos de actores (coalición) persiguen su aniquilación recíproca.

En cambio, la descolonización responde a unos parámetros distintos, tanto en lo que se refiere al número de actores como a los objetivos que animan su acción. Desde nuestra perspectiva, resultaría encuadrable en un juego de los calificados como “de intereses mixtos”, ya que en las relaciones entre los diferentes actores coexisten a un tiempo intereses de cooperación y de confrontación. Por lo demás, la descolonización no puede entenderse como un evento que suponga el fin de un tipo de relaciones determinadas, sino que, por el contrario, conlleva más bien el surgimiento de un nuevo contexto internacional.

Las consecuencias que se derivan de cada uno de los hechos mencionados son, por lo tanto, diversas.

En líneas generales, puede indicarse que la conclusión de las guerras mundiales abrió dos períodos caracterizados por la identificación de la paz y de la seguridad internacionales como principios de base del orden jurídico internacional y por un esfuerzo de institucionalización centrado en la búsqueda de mecanismos aptos para la salvaguardia de los valores señalados.

Contrariamente, la descolonización, al conllevar la incorporación de la multilateralidad (es decir, del pluralismo ideológico, cultural y jurídico) a la comunidad internacional, provocó una actitud revisionista del ordenamiento jurídico vigente hasta la fecha. El medio empleado al efecto no fue novedoso, recurriéndose, por lo general, a las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. No se produjo, pues, un nuevo esfuerzo de institucionalización, aunque sí un intento de identificación de los valores que acompañando a los nuevos Estados se incorporaron a la vida internacional, y de revisión -que no derogación- de los principios fijados en 1945.

Por lo demás, los procesos señalados son susceptibles de ser identificados con un texto jurídico concreto: el Pacto de la Sociedad de Naciones, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre los principios, cada uno de los cuales abre una nueva fase en el desarrollo del ordenamiento jurídico internacional: el período del derecho internacional de entreguerras, el período del derecho internacional de la Carta de las Naciones Unidas, y el período del derecho internacional del desarrollo.

Esta línea evolutiva del ordenamiento jurídico internacional ha sido, en ocasiones, considerada como un todo unitario, esto es, como un proceso que sin solución de continuidad ha modificado a lo largo del siglo XX el derecho internacional. Se habla entonces de que el derecho internacional ya no es sólo el derecho de una sociedad relacional, sino también el de una sociedad institucionalizada, o bien de la sustitución del derecho internacional clásico (liberal, oligárquico y descentralizado) por el derecho internacional contemporáneo (social, democrático e institucionalizado).

### **El “nuevo orden” como propuesta de revisión del derecho internacional**

En cualquier caso, la contraposición entre los dos momentos del derecho internacional que se hallan en los extremos de la evolución señalada puede realizarse sobre todo merced a la presencia de un factor de quiebra, consecuencia directa de la descolonización: la aparición desde comienzos de los años 60 de una serie de iniciativas y propuestas de revisión del ordenamiento jurídico internacional; iniciativas y propuestas que siendo fruto de la reflexión de los iusinternacionalistas afroasiáticos encontraron apoyo en la obra de los publicistas europeos y norteamericanos.

En general, se considera que la incorporación a la comunidad internacional de los países descolonizados ha generado un desfase entre la propia comunidad (“universal” y “multicultural”) y el derecho (“europeo” y “occidental”) que la regulaba hasta el momento y que, paralelamente, ha cuestionado la obligatoriedad para estos nuevos Estados de unas normas en cuya gestación no participaron. Estas críticas se han centrado especialmente en las instituciones y principios relativos al trato a los extranjeros, en particular a los derechos adquiridos, aunque su presencia se advierte igualmente en otros ámbitos, cual la sucesión de Estados o el derecho del mar.

En cierto modo, según indica Akehurst, son propuestas nacidas al calor de una actitud de resentimiento por la explotación colonial y elaboradas desde la sensación de que sus Estados ven sacrificados sus intereses en beneficio de los países más antiguos y ricos. De alguna forma, son iniciativas y propuestas mediante las que se predica la necesidad de proceder al desarrollo del equivalente económico de la descolonización política y jurídica.

Esta demanda, parcialmente indefinida en sus orígenes, acaba por concretarse en una batalla contra las más claras manifestaciones del neo-colonialismo: el imperialismo económico y el imperialismo cultural.

Evidentemente, no es objetivo de este trabajo proceder a un análisis exhaustivo y completo de los motivos históricos, de los fundamentos teóricos y de la virtualidad práctica del Nuevo orden económico internacional (en adelante, NOEI) y del Nuevo orden mundial

de la información y de la comunicación (NOMIC), pero sí es interesante reconocer su existencia, sus múltiples puntos de contacto y el empleo común del término “nuevo orden”.

En general, cabe indicar que, a diferencia de cuanto ocurría en las etapas inmediatamente posteriores a las guerras mundiales, en las que, como ya se ha señalado, el objetivo prioritario era el establecimiento de un sistema institucional mediante el que garantizar la paz y la seguridad internacionales, la culminación del proceso de descolonización abrió una etapa de revisión del derecho internacional hasta entonces vigente.

Los principios que fundamentaban el Derecho internacional clásico no fueron puestos en entredicho, aunque sí se les quiso dar una nueva orientación. A modo de ejemplo, puede señalarse que tal y como indica en su párrafo cuarto la Declaración sobre el establecimiento de un NOEI, éste debe basarse en el pleno respeto en primer lugar de “la igualdad soberana de los Estados”, principio al que se acompaña del reconocimiento de la plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas (párrafo 4 e), in principio. El NOMIC, por su parte, no cuestionaba el principio de libertad de circulación de la información, consagrado de forma indirecta en el artículo 19 DUDH y en los artículos 19 y 20 del Pacto de Derechos civiles y políticos de 1966, sino que, aceptándolo, procuraba su aplicación justa y equitativa para todos los pueblos.

Por lo demás, lejos de tratarse de peticiones aisladas referidas al campo económico o de la información, el Nuevo Orden ha de entenderse “como una totalidad, una concepción tendente a revolucionar las relaciones internacionales desde las bases”. Se trata, así, de una demanda global que “se ha ido concretando sucesivamente en aquellos campos en que las estructuras de dominación y dependencia eran y son más importantes y esenciales”.

Esbozadas de esta forma las mutaciones vividas en la comunidad internacional a lo largo del presente siglo resulta preciso detenerse en el examen de los cambios más recientemente acaecidos en la esfera mundial para tratar, primero, de determinar su naturaleza y de encuadrarlos en uno u otro de los grupos indicados y, segundo, para considerar su incidencia en el orden jurídico internacional.

## EN TORNO AL ACTUAL RECURSO AL CONCEPTO DE “NUEVO ORDEN INTERNACIONAL”

### **Consolidación de una nueva etapa en la evolución del Derecho Internacional**

La desaparición del bloque soviético ha cerrado una etapa de la vida de la comunidad internacional especialmente caracterizada por el signo del enfrentamiento entre dos concepciones antagónicas de las Relaciones Internacionales: la periclitación del enfrentamiento este/oeste es ya una realidad, aunque todavía inacabada.

Los antiguos Estados satélites de la URSS, e incluso las Repúblicas federadas a la Unión, se han apresurado a realizar movimientos políticos dirigidos a incorporarse a las instituciones internacionales otrora características del bloque occidental. Estos movimientos, especialmente satisfactorios en los países de la Europa central han tenido continuidad y se han expandido hasta los países más aislados del bloque socialista (vg., con fecha de 2 de febrero de 1991 Albania estableció relaciones diplomáticas con los EEUU).

En consecuencia, el mapa político del Continente europeo es, apenas tres años después del acontecimiento que tomamos como punto de referencia, sustancialmente distinto. La unificación de Alemania (3 de octubre de 1990), la independencia de los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania, agosto-septiembre de 1991), el fracaso del Tratado de la Unión junto a la consiguiente disgregación definitiva de la Unión soviética y los esfuerzos por conformar la Comunidad de Estados Independientes (diciembre de 1991), el reconocimiento internacional de Eslovenia y Croacia (enero-febrero de 1992), la división de Checoslovaquia en las Repúblicas Checa y Eslovaca (1 de enero de 1993), son hechos que atestiguan la trascendencia política de los cambios que han sucedido a la caída del muro de Berlín. Junto a ellos, deben considerarse igualmente otras actuaciones y movimientos -secesionistas en Georgia, por ejemplo- todavía inconclusos que cuando menos apuntan el carácter no definitivo de la situación actual.

Atrás queda, por tanto, un extenso período (1943-1989, aproximadamente) caracterizado ante todo por la heterogeneidad y, en particular, por su principal consecuencia: la necesidad de arbitrar un sistema de coexistencia entre Estados con concepciones ideológicas y sistemas económicos distintos. La “Guerra Fría” y la “política de disuasión” han sido sus manifestaciones más relevantes. El “equilibrio del terror”, en una palabra; equilibrio al que no ha dejado de reconocérsele una función estabilizadora de duración determinada: “no existe -ha escrito Merle- un ejemplo de equilibrio histórico que se haya mantenido durante tan largo tiempo”. La perennidad, como ha podido apreciarse, tampoco ha sido en este caso característica del modelo aquí indicado.

La desintegración del bloque soviético ha supuesto, según se ha señalado previamente, el fin de la bipolaridad que durante cuarenta años marcó las aspiraciones comunes y los procesos de creación normativa de los miembros de la comunidad internacional. Las relaciones que en la actualidad se dan entre éstos son, en consecuencia, distintas y se enmarcan en un nuevo clima, calificado por Vereschetin y Millerson como de “competencia pacífica”.

Adoptando nuevamente el modelo ofrecido por la teoría de los juegos para calificar *prima facie* los acontecimientos de la vida internacional, cabe considerar que los hechos acaecidos desde 1989 hasta la fecha marcan el fin de una situación -la Guerra Fría- asimilable a un juego de suma cero “en la medida en que cada uno de los dos sistemas sociopolíticos (rivales) se proponía abiertamente conseguir la eliminación del otro”.

En líneas generales, cabe señalar que las transformaciones -de naturaleza política- vividas en la comunidad internacional a raíz de la caída del muro de Berlín han tenido como efecto prácticamente exclusivo el propiciar una tendencia generalizada a la implantación de regímenes democráticos y a la instauración de sistemas económicos de mercado.

Resulta así que, hoy más que nunca, las nociones de democracia, desarme, necesidad de una paz duradera y estable, corrección de las desigualdades económicas y sociales, constituyen el acervo, en buena medida indiscutible, de la sociedad internacional.

En consecuencia, es apreciable una tendencia a la universalización de unos valores superiores ético-sociales; tendencia ésta que no es, como ya se ha puesto de relieve en otros pasajes de este trabajo, específica de la actual tesitura histórica, sino que, sus raíces se hallan en momentos previos al actual y obedecen a cuestiones e influencias de muy diferente naturaleza, entre las que cabe indicar, a modo de ejemplo, la acción de los *mass media* o el quehacer de las organizaciones no gubernamentales, en especial de aquellas que defienden la paz, los Derechos Humanos y la protección ecológica.

En cualquier caso, parece evidente que este proceso ha encontrado en la “primavera del este” y en sus consecuencias un factor de catalización definitivo y un elemento para la integración formal de tales valores en el sistema del Derecho internacional.

### **Hacia la adecuación entre la nueva Comunidad internacional y el Derecho Internacional Público**

Ante la convergencia de estas transformaciones extraordinarias, la doctrina americana y la propia administración Bush consideraron oportuno -y necesario- replantear los términos de su política exterior.

En general, la apreciación estadounidense pasaba por calificar la nueva situación como una victoria del *American way of life*. Como resultado de los esfuerzos de Estados Unidos, se decía, se ha alcanzado “un momento histórico en el que no existe un peligro abrumador y (en el que) ni tan siquiera existe un problema digno de mención que sea estrictamente eso, un problema”. En consecuencia, EEUU debe ejercer su condición de líder natural de la nueva comunidad internacional y dedicarse al diseño de un “Nuevo Orden Internacional” (en adelante NOI), a la sazón idea-fuerza de la política exterior estadounidense durante el mandato de la Administración Bush.

En puridad, resulta difícil determinar qué elementos integran este NOI, pues, si bien los representantes del Gobierno americano, y en especial su presidente, se han referido de forma reiterada al mismo, en ninguna ocasión han hecho más que esbozar su contenido.

El marco histórico que envuelve esta propuesta americana anima a entender que bajo el concepto de NOI se esconde esencialmente la voluntad de mantener el reciente espíritu de colaboración con la URSS para, de esta forma, configurar un clima mundial de entendimiento en el que sea posible resolver las disputas regionales que puedan surgir y, asimismo, para permitir el avance de la democracia.

El diseño americano del NOI no había de comportar necesariamente una revitalización de la ONU como foro mundial, especialmente porque los EEUU no deseaban que ambos elementos llegaran a hermanarse. Antes bien, siendo el principal objeto del NOI la garantía de la seguridad colectiva, los mandatarios norteamericanos pretendieron ante todo que las Naciones Unidas, y en su caso las organizaciones regionales correspondientes, actuaran

como meros órganos ejecutores de un consenso labrado de antemano y al margen del proceso decisorio de estas organizaciones. El análisis de determinados pasajes de la “crisis del golfo pérsico” permitirá ejemplificar cuanto aquí se indica.

De entrada, la consideración de los momentos iniciales del conflicto revela que las superpotencias recurrieron al Consejo de Seguridad con el ánimo de llevar a la práctica el consenso que habían alcanzado previamente, por vía de la diplomacia clásica.

En este sentido, conviene recordar que el mismo día 2 de agosto dio comienzo la concertación política de los Estados Unidos con la Unión Soviética para condenar a Irak y pedirle que rectificara su agresión. Por lo demás, el momento álgido de esta concertación tuvo lugar también al margen del aparato institucional de las Naciones Unidas: el 9 de septiembre, Bush y Gorbachov celebraron en Helsinki una reunión sin precedentes, por ser la primera vez en que los jefes de Estado de las dos superpotencias se ponían de acuerdo para una acción de esta naturaleza. En la Declaración conjunta que puso final a esta entrevista, confirmaron la condena de Irak, reafirmaron a todos los países que la agresión internacional no es admisible (en el NOI), apoyaron las resoluciones sustanciales aprobadas durante el verano por el Consejo de Seguridad e insistieron en sus objetivos comunes, a saber, la vuelta del statu quo ante y su preferencia por encontrar una salida pacífica a la crisis.

Este recurso a la ONU como medio para ejecutar unas soluciones precedidas de un acuerdo previo al proceso de decisión de la Organización puede identificarse durante la totalidad del conflicto. Así, por ejemplo, el paso de las medidas de embargo (económico y armamentístico) incluidas en la Resolución 661, a las medidas de bloqueo (Res. 665 y 679) que precisaban el recurso a la fuerza armada, se dio jurídicamente el día 25 de agosto, aunque en la práctica habían sido adoptadas por el Gobierno de los EEUU, inmediatamente seguido por el del Reino Unido, trece días antes. Ciertamente, el 12 de agosto, EEUU ordenaba el bloqueo naval de los puertos y costas iraquíes, con el fin de hacer efectivo el embargo ordenado por el Consejo de Seguridad y de atender la petición hecha por el emir de Kuwait. El día 16, el presidente Bush autorizaba a los comandantes de las unidades norteamericanas a utilizar el mínimo de fuerza necesaria para imponer el bloqueo. Dos días después, una fragata abría fuego de advertencia por primera vez.

En el fondo, el Gobierno norteamericano, al encuadrar su respuesta a la agresión iraquí sobre Kuwait en el marco institucional de las Naciones Unidas -no ha de olvidarse que en el comunicado conjunto de Helsinki al que ante se ha hecho referencia los presidentes de EEUU y la URSS afirmaron “estar decididos a poner fin a esta agresión, y si las actuales medidas no lo consiguen, estamos dispuestos a tomar otras adicionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Debemos demostrar que la agresión no puede y no será rentable”-, optó, como sugiere Remiro, “por jugar la carta de la negociación y el entendimiento con los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad, aunque lo hizo con la determinación de obrar por su cuenta en el caso de que el Consejo no respondiera a sus requerimientos. En cualquier caso -concluye el mismo autor-, el servirse del poder para extender el campo de influencia ejercida sobre un órgano no es ilegal”.

En definitiva, partiendo de la tesis de que el conflicto del golfo, por ser la primera situación crítica de alcance universal a la que ha debido de hacer frente la comunidad internacional tras el acercamiento de las dos superpotencias, ha sido elemento esencial en la vertebración política del NOI podemos señalar que, tal y como lo ha preconizado EEUU, éste:

-es resultado de la etapa de distensión en la política internacional abierta a raíz del desmembramiento del bloque soviético;

-constituye una propuesta de articulación de la Comunidad internacional centrada exclusivamente en los aspectos políticos y estratégicos;

-ha representado la idea-fuerza vertebradora de la política exterior estadounidense durante la Administración Bush, su principal valedor y ha contado con el asentimiento (en ocasiones expreso: Declaraciones conjuntas Bush-Gorbachov reafirmando la validez de los puntos esenciales de la propuesta americana; en ocasiones tácito, vg., no obstaculización de la puesta en práctica de las medidas sugeridas por EEUU) del Presidente Gorbachov, primero, y Yeltsin, después; sus postulados se reducen prácticamente de forma exclusiva al afianzamiento de la seguridad internacional, de modo que apenas atiende otras cuestiones (económicas, medioambientales, etc.); la crisis del golfo pérsico, que podía haberse entendido como la oportunidad para abrir una nueva etapa en la política internacional -una etapa caracterizada por la centralización del poder coercitivo- no alcanzó de forma plena tan deseado objetivo, pues esta centralización no es tan intensa como a primera vista pudiera parecer.

Así las cosas, y desde una perspectiva exclusivamente política, las Naciones Unidas, y en su caso las organizaciones regionales de defensa, corren el riesgo de convertirse en el brazo ejecutor de unas decisiones labradas de antemano.

Con el paso del tiempo, los Estados Unidos, espoleados por motivos de carácter doméstico e internacional, diluyeron la trascendencia de sus esfuerzos por configurar la faz del “Nuevo orden internacional”. Por lo demás, éste, tal y como parecía gestarse, nació fallido, en tanto que los medios empleados para su vertebración estuvieron rodeados de demasiados cálculos y de procedimientos complicados y hasta sospechosos.

Con todo, la propuesta original había generado esperanzas colectivas en la sociedad mundial. Ésta, en su proceso de adaptación a las nuevas circunstancias, había creído el sueño americano que prometía un “nuevo orden mundial”; las circunstancias, por lo demás, hacían pensar que se estaba ante una oportunidad única.

Resulta así, que en los últimos tiempos la cultura política internacional hace uso frecuente del concepto de “nuevo orden internacional”. Como ocurriera anteriormente tampoco en este caso se definen e identifican sus postulados, de modo que también ahora permanecen imprecisos, difuminados y borrosos.

La nota de historicidad que acompaña al derecho internacional público determina que lógicamente las importantes mutaciones vividas en la comunidad internacional durante los últimos cinco años hayan tenido -estén teniendo- repercusiones en el ordenamiento jurídico internacional.

Al momento de tratar de identificar estas repercusiones conviene retener la calificación que en epígrafes anteriores del trabajo se daba a los acontecimientos que han supuesto el fin de la Guerra Fría, pues este encuadramiento general permitía aproximar la naturaleza -y las consecuencias- de tales cambios a la naturaleza y a las consecuencias subsiguientes a la conclusión de las dos guerras mundiales, alejándolo de las mutaciones producidas en el derecho internacional como consecuencia del proceso de descolonización.

En definitiva, la búsqueda de un nuevo equilibrio en las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional pasará esencialmente por la identificación de los instrumentos que en adelante podrán canalizar la violencia entre los Estados y solventar los conflictos de intereses existentes entre los mismos, función ésta que en la etapa anterior reposaba en el enfrentamiento ideológico y en la disuasión armamentística.

En otras palabras, la cuestión se plantea esencialmente en términos de mutación en los aspectos del ordenamiento internacional vinculados a la organización del poder, entendiéndose por tales aquellos vinculados a la garantía del respeto a las normas -jurídicas y no jurídicas- sobre las que se hace reposar el “orden” social internacional.

Para pasar del equilibrio del terror a un “Nuevo Orden Internacional” se requiere, por tanto, vertebrar un marco jurídico que fundamente la legitimidad de una acción encaminada a garantizar el cumplimiento efectivo de las normas internacionales.

En cierto modo, este aspecto se barruntaba ya en los esfuerzos de la diplomacia estadounidense por configurar el NOI, pues, según se señaló líneas arriba, el conflicto del golfo pérsico se desarrolló desde un principio con el objetivo de restablecer el statu quo anterior a la agresión de Irak sobre Kuwait.

Las deficiencias de la propuesta y de la acción norteamericana, los aspectos que hicieron inviable su cristalización no hay que buscarlos, en suma, en la identificación incorrecta de las necesidades de la comunidad internacional actual, al contrario, su fracaso obedece esencialmente a que encerraba en sí misma una identificación de los propios intereses nacionales con los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, por lo que se intentaba someter el Derecho internacional a sus políticas, y no a la inversa -ajustar sus políticas al Derecho internacional- como resulta preceptivo.

Desde otra perspectiva podría decirse que el Consejo de Seguridad -las Naciones Unidas, en general- ha perdido la oportunidad de constituirse en el órgano que a escala internacional canalice el recurso a la fuerza, legitime el empleo de la violencia contra cualquier agresor internacional.

En puridad, si bien es cierto que en los últimos tiempos se ha recurrido al Consejo de Seguridad con gran frecuencia -así, han quedado incorporadas a la agenda del Consejo cuestiones relacionadas con Irak, Israel, El Sahara, El Salvador, Haití, Camboya, Chipre, Somalia, Líbano, Libia, sin olvidar el conflicto en la antigua Yugoslavia -, en todas estas ocasiones su acción o bien se ha desarrollado al socaire de la voluntad de los países occidentales miembros permanentes en el mismo (es el caso de los supuestos señalados previamente), o bien ha revelado una enorme falta de recursos para controlar la situación, como tristemente ilustra la crisis yugoslava.

En palabras de M. Seara, el Consejo de Seguridad no se adecua ya a las exigencias de la comunidad internacional, y este distanciamiento entre la propia institución y la sociedad ha conllevado, en buena lógica, una disminución de su eficacia.

En líneas generales, se considera que, entre otras razones, esta situación tiene sus raíces en la propia composición del Consejo de Seguridad que, como es sabido, se articula en torno a cinco Estados con representación permanente en el mismo, a los que se les reconoce el derecho de veto. Esta composición obedece a motivaciones ancladas en el tiempo y, en cualquier caso, parece no reflejar la relación de fuerzas propia de la actualidad.

Más preocupante resulta, con todo, la tendencia que el propio Consejo de Seguridad parece trazar con sus actuaciones más recientes: la consagración del modelo de directorio político de las grandes potencias, que actúan a través suyo y bajo la égida de una de ellas.

De entrada, resulta indudable que desde diversas instancias y desde pluralidad de Estados se discute la legitimidad de este Directorio.

Mayor gravedad presenta el hecho que, tal y como pondera V. Abellán, la confirmación de esta tendencia conlleva el riesgo de romper el equilibrio político establecido en la Carta a fin de garantizar la universalidad y continuidad de la Organización. Esta ruptura podría conducir, además, a la disociación entre la acción del Consejo de Seguridad y el consenso de la Asamblea General y, en última instancia, a la disociación entre el sistema de la Carta y el derecho internacional, en la medida que el Consejo de Seguridad en el ejercicio de los poderes que le otorga la Carta podría desconocer los límites jurídicos impuestos por el derecho internacional.

El hecho de que el Consejo de Seguridad no cuente todavía con los medios materiales indispensables para poder asumir la función de policía que le ha sido conferida es, sin duda, otra de las causas que condicionan la eficacia de las acciones de este órgano.

De entrada, esta circunstancia limita considerablemente su margen de maniobra en la medida que constantemente debe recabar el apoyo de los Estados miembros, quedando, cuando menos parcialmente, a merced de éstos. Al efecto sería conveniente articular una fuerza de urgencia que, estando a disposición del Consejo de Seguridad, pudiera intervenir sobre el terreno sin depender de la buena voluntad de los Estados.

En fin, conviene no olvidar que el Consejo de Seguridad ha de enfrentarse a una nueva realidad mundial, donde muchas de las veces los problemas en el interior de las fronteras suponen una "amenaza a la paz" o "ponen en peligro la paz y la seguridad internacional" de la región, por emplear fórmulas a las que ha recurrido el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en sus resoluciones 688, de 5 de abril de 1991, y 770, de 13 de agosto de 1992, referidas a la cuestión de la población kurda en Irak y al suministro de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, respectivamente.

Estas dos resoluciones, junto a la primera de las relativas a Somalia (Res. 794, de 3 de diciembre de 1992), se han considerado los primeros pasos en el reconocimiento del llamado "derecho de injerencia humanitaria"; un derecho, carente todavía de una formulación

claramente definida, pero que, en cualquier caso, parece abrirse paso como respuesta a aquellas situaciones extremas en las que la defensa de la vida humana encuentra un escollo en una concepción extrema de la soberanía estatal .

Al igual que en los años que siguieron a las dos guerras mundiales, la sociedad internacional posterior a la Guerra Fría encamina sus esfuerzos de vertebración en derredor del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, como evidencia la significativa revitalización que está viviendo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las numerosas acciones emprendidas por este órgano durante los últimos años han puesto asimismo de relieve las dificultades a las que debe hacer frente, las carencias del texto que fundamenta su acción y, en última instancia, los posibles riesgos del mantenimiento de su actual ordenación.

Todas estas circunstancias, espoleadas por la proximidad del 50 aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, han revertido en el desarrollo de un intenso debate doctrinal y en la adopción de ciertas medidas -envío de cuestionarios a los países miembros, establecimiento del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas- que apuntan hacia una eventual reforma de la Carta. Hasta la fecha, esta cuestión ha quedado en buena medida centrada en la composición, las competencias, los límites de actuación, etc. del Consejo de Seguridad.

Si, como se señalaba previamente, cada etapa en la evolución del derecho internacional suele identificarse con un único texto, no cabe duda que, de prosperar en los términos en los que hoy se plantea, el texto reformado de la Carta de las Naciones Unidas podría ser el texto normativo característico del derecho internacional posterior a la Guerra Fría.

En cualquier caso, mientras este derecho internacional continúa gestándose, conviene reflexionar brevemente sobre la terminología con el que aparentemente se hace referencia al mismo. En nuestra opinión, para que el recurso al término “Nuevo Orden Internacional” resulte apropiado será preciso dotar al derecho internacional posterior a la desaparición del bloque socialista de los ideales de un orden internacional sustentado en bases renovadas y más justas, pues, como se ha puesto de referencia en las páginas anteriores, el sólo compromiso colectivo de la comunidad internacional en favor de la paz y la seguridad aleja enormemente la actual propuesta de las ansias de renovación que caracterizaron durante anteriores décadas la búsqueda de un “nuevo orden mundial”.

## El “Nuevo Orden Internacional”: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?

### Notas

1. Considerando este aspecto Franck llega a señalar que la fugacidad, la rapidez en el mejor de los casos, es el signo distintivo de los últimos años. Franck, Th.M., en el panel “International Law After the Cold War”, en *American Society of International Law, Proceedings of the 84th. Annual Meeting*, Washington, March, 28-31, 1990, pp. 157 y ss.
2. Así se advierte, por ejemplo, en las siguientes obras: AA.VV., *El nuevo orden mundial o la conquista interminable, Foro Internacional* “Emancipación e identidad de América Latina”, Tafalla: Txalaparta Eds., 1991, y Orive Riva, P., *Nuevo desorden mundial*, Madrid: Endema, 1991, en las que jugando con el término al que se hace referencia se esconden reflexiones sobre la crisis y la identidad latinoamericana, en un caso, y sobre el papel que corresponde en el mundo actual a los medios de comunicación de masas, en otro. Por lo demás, cabe indicar que la referencia a un “Nuevo Orden Internacional” está presente en algunas obras anteriores al momento objeto de análisis. Así, cabe reseñar los trabajos de F.Ch. Hicks, *The New World Order*, New York: Doubleday, 1920; y de G. H. Wells, *The New World Order*, New York, 1940. y en la doctrina española, L. Rubio, *Hacia un nuevo orden internacional*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1968.
3. King, A.; Schneider, B., *La primera revolución mundial. Informe del Consejo al Club de Roma*, Barcelona: Ed. Plaza & Janés, 1991.
4. Tamames, R., *Un nuevo orden mundial*, Madrid: Espasa-Calpe, 1991.
5. Un esfuerzo, así, acorde con lo señalado por el Prof.Miaja: “la elaboración de conceptos en los que encuadrar las realidades de cada lugar y momento (...) es la función más típica del jurista”. En Miaja de la Muela, A., “Prólogo” a LLeonart, A.J., *Investigación científica y Derecho internacional*, Madrid: CSCI, 1981, pp. 7-15, en particular, pág. 11.
6. Truyol, A., *La sociedad internacional*, Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 6ª reimpresión, 1991, pág. 26.
7. Medina, M., *La Organización de las Naciones Unidas*, Madrid: Ed. Tecnos, 2ª ed., 1974, pp. 17-18. Un análisis más detallado de esta incidencia, en Armstrong, D., *The Rise of the International Organizations. A Short Story*, London, 1982, pp. 1-23, en las que estudia los orígenes de la Sociedad de Naciones.
8. Cassese, A., *International Law in a Divided World*, Oxford: Clarendon Press, 1986, pp. 64 y ss., quien añade un tercer evento: la firma en Londres del Acuerdo sobre el Tribunal Militar internacional para el castigo de los crímenes de guerra, por ser ésta la primera ocasión en que el individuo asume obligaciones internacionales.
9. Truyol, A., *La sociedad...* Op.cit., pág. 83 y ss.
10. Ver, en este sentido, Davis, M.D., *Introducción a la teoría de los juegos*, Madrid: Alianza, 4ª ed., 1986. Una exposición sencilla y clara al tiempo de la teoría de los juegos y de su aplicación a la Ciencia de las Relaciones internacionales, puede encontrarse, entre otros, en Arenal, C. del, *Introducción a las Relaciones internacionales*, Madrid: Ed. Tecnos, 3ª ed., 1990, pp. 295-300; Mesa, R., *Teoría y práctica de las Relaciones internacionales*, Madrid: Ed. Taurus, 2ª ed., 1980, pp. 122-131.
11. Así, Armstrong, D., *The Rise...* Op.cit., pág. 24 y ss., donde se refiere también al “orden internacional nacido en Versalles”.

12. En especial, Cassese, A., *International Law...* Op.cit., pág. 397 y ss., en las que contrapone el modelo post-westfaliano y el de la Carta.
13. Entre otros, Feuer, G.; Cassan, H., *Droit international du développement*, Paris: Dalloz, 2ª ed., 1991, pp. 2-22 ("Le droit du développement dans l'histoire des relations internationales"); Virally, M., "Vers un Droit international du développement", *AFDI*, 1965, pp. 3 y ss.. Un estudio más amplio en, García-Amador, F.V., *El Derecho internacional del desarrollo. Una nueva dimensión del Derecho internacional económico*, Madrid: Ed. Civitas, 1987, pp. 37-66, en las que, entre otras cosas, analiza la gestación del término "Derecho internacional del desarrollo".
14. En Pastor, J.A., *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid: Ed. Tecnos, 3ª ed., reimpresión 1991, pp. 61 y ss., quien realiza "una aproximación histórico-sociológica" al concepto de Derecho internacional. Igualmente, Casanovas, O., "Derecho internacional público", en Ferreiro, J.J.; Miquel, J.; Mir, S.; Salvador, P. (Eds.), *La enseñanza del derecho en España*, Madrid: Ed. Tecnos, 1987, pp. 145-168, en particular, pp. 151-152, en las que se recogen algunas de estas expresiones.
15. Dupuy, R.-J., *Le droit international*, Paris: P.U.F., 3ª ed., 1969, pág. 21.
16. Pastor, J.A., *Curso de...* Op.cit., pp. 72-76. En parecidos términos -sustitución del Derecho internacional liberal por el Derecho internacional social-, Carrillo, J.A., *Del Derecho internacional liberal al social*, Granada: Universidad, 1963.
17. Ver, Anand, R.P., "Attitude of the Afro-Asian States Towards International Law", *ICLQ*, vol. 15, 1966, pp. 55 y ss..
18. Ver, García-Amador, F.V., "Las doctrinas latinoamericanas y las propuestas actuales para revisar el Derecho internacional", en VINUESA, R.E. (Ed.), *Temas de Derecho internacional. En homenaje a Frida M. Pfitzer de Armas Barea*, Buenos Aires: Fundación del Centro de Estudios Internacionales, 1989, pp. 39-51.
19. Akehurst, M., *Introducción al Derecho internacional público*, Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 1988, pp. 27-30.
20. Stern, B., *Un nouvel ordre économique international?* (Recueil de textes et documents), vol. I, Paris: Ed. Economica, 1983, pp. XXII-LXI, en las que desarrolla el concepto, la historia y los principios del Nuevo orden económico internacional, en particular, pág. XXV.
21. Resolución 3201 (S-VI) AGNU, de 1 de mayo de 1974. Considerando este aspecto, Akehurst, M., *Introducción al...* Op.cit., pág. 28, ha llegado a afirmar: "la soberanía es término favorito en su vocabulario".
22. Sobre el Nmic ver, entre otros, Arenal, C. del, "El Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación", *REI*, vol. 6, nº 1, ene-mar. 1985, pp. 7-39; Gifreu, J., *El debate internacional de la comunicación*, Barcelona: Ed. Ariel, 1986; LOPEZ ESCOBAR, E., *Análisis del Nuevo Orden Mundial de la Información*, Navarra (Universidad): EUNSA, 1982; Sur, S., "Vers un Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication", *AFDI*, 1981, pp. 45-64. Una selección bibliográfica sobre el tema, en U.N., *The New World Information and Communication Order: A Selective Bibliography*, New York: UN Publications, 1984.

## El “Nuevo Orden Internacional”: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?

23. Pohl, G., “El NOEI, instituciones y principios que intervienen en su elaboración”, *V Curso de Derecho internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano (agosto 1978). Conferencias e Informes*, Doc. OEA, CJI-38 (1979), pág. 119. Citado en García-Amador, F.V., *El Derecho...* Op.cit., pág. 48.
24. Arenal, C. del, “El Nuevo... Op.cit., pág. 12.
25. De los 31 Estados miembros del Consejo de Europa, los 8 siguientes se han incorporado en fechas recientes: Hungría (que depositó su instrumento de adhesión el 6.11.90), Polonia (26.11.91), Bulgaria (7.5.92), Estonia (14.5.93), Lituania (14.5.93), Eslovenia (14.5.93), República Checa (30.6.93), República Eslovaca (30.6.93). De igual modo, gozan del estatuto de invitado especial ante la Asamblea Parlamentaria de la Organización: Albania (desde 25.11.91), Belarrusia (16.9.92), Croacia (4.5.92), Letonia (18.9.91), A.R.Y. de Macedonia (13.5.93), Moldavia (5.2.93), Rumania (1.2.91), Rusia (14.1.92) y Ucrania (16.9.92).
26. Como Alemania y siguiendo un proceso todavía más rápido, el año 1990 fue también el de la unidad de Yemen (la proclamación oficial de la unificación data del 22 de mayo). En cierto modo, el proceso ha de entenderse igualmente consecuencia del fracaso del bloque soviético, dado que Yemen del Sur (República Democrática de Yemen) era el aliado privilegiado de la URSS en la península arábiga. El texto del acuerdo firmado entre la República Árabe de Yemen y la República Democrática de Yemen para la constitución de la República de Yemen puede hallarse en *ILM*, vol. XXX, nº 3, may 1991, pp. 820-824.
27. Merle, M., *Sociología de las Relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial, 2ª ed., 1991, pp. 67-68.
28. Vereschetin, V.S.; Millerson, R.A., “Novoe myshlenie i mezhdunarodnoe pravo”, en *Sovetskoe goandarstvo i pravo*, nº 3, 1988. Citado en Pérez González, M., “El Derecho internacional de la cooperación: algunas reflexiones”, en *La cooperación internacional. XIV Jornadas de la AEPDIRI*. Vitoria/Gasteiz, septiembre de 1991, Bilbao: Universidad, 1993, pp. 25-42.
29. Merle, M., *Sociología de...* Op.cit., pp. 139-143, en particular, pág. 140.
30. A modo de ejemplo puede recordarse que el 27 de octubre de 1991 se celebraron las primeras elecciones legislativas totalmente libres en Polonia. Este mismo día se dieron a conocer los resultados de las elecciones habidas en Colombia, y apenas dos o tres días más tarde (el día 31) tuvieron lugar las primeras elecciones multipartidistas habidas en Zambia desde 1972. De forma similar se han celebrado elecciones en Taiwan (22 de diciembre) y en Algeria (26 de diciembre: primera vuelta). Por lo demás, el último caso señalado nos lleva a reconocer que han habido también procesos contrarios a la tendencia general que describimos. En este sentido, debe indicarse que el día 28 de noviembre de 1991 el ejército de Togo se levantó contra el Gobierno de transición que, elegido en el mes de agosto, se hallaba preparando el proceso electoral para 1993. También deben mencionarse los golpes de estado habidos en Argelia, en Haití y en Perú, así como la intentona golpista ocurrida en Venezuela en el mes de marzo de 1992. Especial interés presenta desde nuestra perspectiva el trabajo de Yakemtchouk, R., “Une démocratie pour l’Afrique”, *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, nº 2, 1991, pp. 5-124, pues, aunque centrado en el continente africano, expone de forma significativa el alcance de esta reciente “revolución democrática”.

31. Bello, J.H.; Holmer, A.F., "After the Cold War: Whither International Economic Law?", *Harvard ILJ*, vol. 32, nº 2, spring 1991, pp. 323-330, en particular, pág. 323.
32. Ver, en este sentido, González Campos, J.D. et al., *Curso de Derecho internacional público*, Tomo I, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, 4ª ed, 1990 (hay 5ª ed., 1993), "Prefacio a la cuarta edición" (pág. I), donde se señala: "Estos cambios acelerados alcanzan incluso a la estructura misma de la sociedad internacional, alterando la ruptura ideológica y política aparecida en la segunda década del presente siglo. Los valores sociales dominantes presentan hoy mayor grado de homogeneidad, y se articulan en torno a conceptos tales como democracia política, sistemas económicos operativos, humanización, defensa de los derechos humanos y de los débiles, corrección de las abismales desigualdades económicas entre los Estados, necesidad de paz estable, etc.".
33. Aspecto éste reseñado en exclusiva para la defensa de los derechos humanos por Fanny Castro-Rial. Ver, "Los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria/Gasteiz*. 1990, pp. 165-210, en particular, pp. 201-202 ("Principios y valores"), en las que puede leerse: "Se observa, hoy en día, una tendencia a la integración formal en el sistema del Derecho internacional, por medio de los tratados, de principios y valores superiores ético-sociales, al igual que ha sucedido en la Organización internacional con la mayor parte de los principios enunciados en la Declaración universal". Un estudio más general de la interrelación valores ético-sociales/principios jurídicos, en el muy reciente artículo de NARDIN, T., "International Ethics and International Law", *Review of International Studies*, vol. 18, nº 1, January 1992, pp. 19-30.
34. A modo de ejemplo, ver, Maynes, Ch.W., "The New Decade", *Foreign Policy*, nº 81, fall 1990, pp. 3-13, en particular, pp. 4-5.
35. Kissinger, H., "Un nuevo orden internacional", *Política exterior*, vol. 4, nº 17, otoño 1990, pp. 47-60.
36. "Ahora vemos aparecer un nuevo orden mundial (...)", señalaba Bush en su discurso ante el Congreso el 6 de marzo de 1991. Días antes, *The Economist* publicó un artículo "New World Order: What's New?, What's World?, What's Order?" (23 de febrero de 1991, pp. 45-46), en el que señalaba que la Administración Bush había lanzado un debates sobre esta cuestión del nuevo orden mundial. Resulta especialmente interesante en este sentido considerar las conclusiones y recomendaciones del Instituto de política exterior de la Universidad John Hopkins, en el que están integrados relevantes personajes de la vida política y académica estadounidense. En mayo de 1991, los miembros del citado Instituto aprobaron un Informe donde puede leerse: "Au terme d'une guerre couronnée de succès, les États-Unis doivent maintenant faire montre d'un leadership responsable et clair-voyant dans la construction de la paix (...)". Ver el texto en *Documents d'Actualité Internationale (DAI)*, nº 19, 1 october 1991, pp. 372-375.
37. A modo de ejemplo, ver el discurso del presidente Bush ante la Asamblea General de las Naciones Unidas con motivo de la apertura de su 46 sesión (Nueva York, 23 de septiembre de 1991). En, *DAI*, nº 21, 1 novembre 1991, pp. 402-404. En opinión de M. Merle, Francia ha jugado también un papel preponderante en la articulación del discurso sobre un "nuevo orden mundial", destacando en este sentido los mensajes de F. Mitterand correspondiente a los días 16 de enero y 3 de marzo de 1991. En MERLE, M., "El concepto de orden internacional", en *NN.UU. Butlletí*, nº 34, Febrero 1993, pp. 60-75 (transcripción de la ponencia presentada por el Prof. Merle en el Encuentro Internacional del Institut d'Etudes Politiques, Aix en Provence)

## El “Nuevo Orden Internacional”: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?

38. Ver, en este sentido, C. Kaminsky; S. Kruk, *Le nouvel ordre international*, Paris: PUF, Coll. Que sais-je? nº 2748, pp. 72-92, en las que se analiza la política exterior americana correspondiente a tal período.
39. La relación de documentos y textos jurídicos adoptados con motivo del conflicto del golfo pérsico puede hallarse en “Gulf War Legal and Diplomatic Documents”, *Houston JIL*, vol. 13, 1991, pp. 281-314. Una relación más extensa en Leuterpracht, E. & others (Eds.), *The Kuwait Crisis - Basis Documents*, Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1991, y Bethlehem, D.L. (Ed.), *The Kuwait Crisis: Sanctions and Their Economic Consequences*, 2 vols. Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1991. Ver también, Warbrick, C., “The Invasion of Kuwait by Irak”, *ICLQ*, vol. 40, Part I (nº 2, abril 1991, pp. 482-492); Part II (nº 4, octubre 1991, pp. 965-976).
40. En Remiro, A., “La crisis del golfo y el nuevo orden internacional”, *Política Exterior*, vol. 4, nº 17, otoño 1990, pp. 91-109, en particular, pág. 96.
41. *Ibid.*, pág. 99. Ver, igualmente, Ph. Moreau Defarges, “Problemática del nuevo orden mundial”, en *RAMSES 1992*, pp. 31-41, en particular, pág. 34, en la que tras analizar brevemente la crisis del golfo se plantea: “¿se puede hablar de un renacimiento de las Naciones Unidas? En realidad, a Estados Unidos (...) la ONU le sirve de punto de apoyo, de trampolín, para ganarse a un buen número de estados y, principalmente, a las grandes potencias”. En idéntico sentido, Merle, M., “El concepto... Op.cit., pp. 72-73, quien, amén de criticar este aspecto, recuerda que la solución a la que se ha llegado es poco sólida.
42. Así pareció reconocerlo M. Gorbachov quien en su discurso con motivo de la apertura de la Conferencia de Paz de Madrid indicó que “la cooperación entre las dos grandes potencias (...) ha sido necesaria para detener la agresión contra Kuwait, para confirmar la eficacia de los nuevos criterios de las relaciones internacionales”.
43. Extremo éste que incluso confirmó implícitamente el entonces Secretario General de las Naciones Unidas en una entrevista publicada en *El País* el día 24 de febrero de 1991. Pérez de Cuellar no reconocía el enfrentamiento bélico de las tropas de la “coalición internacional” contra el Irak como “una guerra de la ONU”, pues, en su opinión, la coalición no estaba conducida bajo la autoridad directa del Consejo de Seguridad. Sobre esta cuestión, y sus implicaciones jurídicas, ver, entre otros, REMIRO, A., “La crisis... Op.cit., pp. 91-109; Sánchez Rodríguez, L.I., “Problemas jurídicos en torno a la guerra del golfo”, *La Ley*, nº 2639, año XII, 1991, pp. 1-5; Andrés, M.P., “Las Naciones Unidas y la guerra del golfo”, *Tiempos de paz*, nº 19-20, 1991, pp. 48-53; y el debate doctrinal mantenido entre la propia profesora Andrés y Alfonso Dastis - “El uso de la fuerza contra Irak: un debate” - en la *REDI*, vol. XLII, 1991, nº 1, pp. 111-122.
44. Entre otros aspectos, el estancamiento de la economía norteamericana y la situación de recesión que sufre el país, así como el desarrollo de la campaña electoral, la posterior celebración de elecciones y la victoria del partido demócrata,...
45. La multiplicidad de “escenarios” a los que debería enfrentarse (golfo pérsico, Corea, Medio Oriente,...), las reticencias de algunos Estados y grupos de Estados al liderazgo mundial de los EEUU, la cuestión, aún no resuelta, del desarme nuclear,...
46. De hecho, el Presidente Clinton ya no emplea el término NOI. Antes al contrario, sus escritos y discursos se refieren a “una nueva era”, expresión que le sirve para enmarcar tanto el nuevo contexto internacional como el acceso al poder de una generación crecida durante la Guerra Fría.

- Ver, *DAI*, nº 4 (15 de febrero, pág. 71) y nº 5 (1 de marzo, pág. 82 y ss.), en los que se recoge, respectivamente, el artículo "Un demócrata expone su plan" publicado por Clinton en el número de verano de 1992 de la *Harvard International Review*, y el Discurso pronunciado con motivo de su investidura como 42 presidente de los Estados Unidos de América.
47. Merle, M., "El concepto... Op.cit., pág. 73.
  48. "¿Qué formas adoptará el nuevo orden que está gestándose, qué mecanismos de defensa construiremos contra la anarquía y el terrorismo y cómo podrán eliminarse las injusticias enquistadas en la historia?", se preguntaba Boutros-Ghali, Secretario General de la ONU, con motivo de la Primera reunión en la cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Consejo de Seguridad. Ver, *DAI*, nº 6, 15 mars 1992, pp. 102-103.
  49. En este sentido, Roche, J.J., "El nuevo orden internacional", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, pp. 261-271, para quien la vocación primera de todo sistema internacional ha de consistir en el control de la violencia irreductible del estado de naturaleza. Este es el principal reto al que se enfrenta la nueva situación internacional. En tanto no consiga, como efectivamente lo consiguió el orden bipolar, canalizar la violencia de los Estados, resultará imposible hablar de un "nuevo orden internacional". Similar es el planteamiento de Merle, quien añade a este proceso un elemento adicional: la renuncia al contencioso ideológico (MERLE, M., "El concepto... Op.cit., pág. 64).
  50. En rigor la crisis del golfo pérsico no fue la única ocasión en que los EEUU trataron de actuar de este modo, como puede comprobarse al analizar episodios posteriores de la práctica internacional, estén vinculados a la propia crisis del golfo (vg., implantación de zonas de exclusión aérea en Irak) o resulten ajenos al mismo, como la actuación del Consejo de Seguridad en la crisis somalí. Para una análisis parcial de esta cuestión ver, entre otros, Paniagua, R., "Análisis de los últimos incidentes acaecidos en Irak", *Tiempo de paz*, nº 27-28, primavera-verano 1993, pp. 117-128.
  51. Seara, M., *Una nueva Carta de las Naciones Unidas*, México: Universidad Tecnológica de la Mixteca, 1993, pp. I-IV.
  52. Abellán, V., "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid: Tecnos, 1993, pp. 3-18, en particular, pp. 16 y ss. Ver, asimismo, Dupuy, P.M., "Sécurité collective et organisation de la paix", *RGDIP*, 93/3, pp. 617-627; Gaja, G., "Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats", *RGDIP*, 93/2, pp. 297-319.
  53. Ver, Lachs, M., "Le Droit international à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle", *RGDIP*, 1992/3, pp. 529-550, en particular, pág. 545, para quien tales fuerzas deberían quedar sometidas a la autoridad del Comité de Estado Mayor, de acuerdo con los artículos 45-47 de la Carta.
  54. Ver, al respecto, Bermejo, R., "¿Del principio de no intervención al derecho-deber de injerencia? Algunas reflexiones", *Tiempo de paz*, nº 26, invierno 1992-93, pp. 29-44; Bettati, M., "Un droit d'ingérence?", *RGDIP*, 1991/3, pp. 639-670; Casanovas, O., *De l'ajuda humanitària al dret d'ingerència humanitària*, Lección inaugural del Curso académico 1993-94, Universidad Pompeu Fabra, septiembre de 1993.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia.  
Cesáreo R. Aguilera de Prat

# Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia

Cesáreo R. Aguilera de Prat\*

## LOS ANTECEDENTES: EL YUGOSLAVISMO TITISTA.

Es ya un tópico a la hora de analizar la destrucción violenta de Yugoslavia recordar su carácter “artificial” como Estado al surgir en 1918 (el “Reino de los Serbios, los Croatas y los Eslovenos”). De entrada, hay que señalar que *todos* los Estados tienen ese rasgo (otra cuestión es la de su mayor o menor tradición histórica y el grado de consenso social alcanzado) y, a continuación, que Yugoslavia (literalmente “los eslavos del sur”) plasmó el deseo de la gran mayoría de los dirigentes serbios, croatas, eslovenos, macedonios y montenegrinos a la unificación en un Estado común (Garde, 1992; Peroche, 1992).

Es cierto que el Estado yugoslavo de 1918 no se hizo desde bases igualitarias al imponerse la hegemonía serbia, facilitada por disponer de un Estado propio desde 1878. Así, por una parte, la Monarquía de los Karageorgevitch se subordinó a las grandes potencias imperialistas del momento y, por otra, amplió el foso interterritorial y social entre los pueblos yugoslavos. Pese a la sustancial identidad lingüística de la gran mayoría de sus *etnias* (exceptuando tan solo a las no eslavas, como albaneses y húngaros, por ejemplo), apenas cristalizó un sentido de pertenencia e identidad comunes en el nuevo Estado que, además, adoptó casi de inmediato una estructura autoritaria extremadamente conservadora. Así pues, ni el nacionalismo gran-serbio ni la dictadura reaccionaria podían ser las mejores bases para forjar un consenso cívico general hacia el nuevo Estado. En otras palabras, resultó constatable un malentendido histórico de fondo sobre *Yugoslavia* pues para eslovenos

y croatas se trataba de una creación paritaria para su plena afirmación nacional, mientras que para los serbios la nueva entidad realizaba su designio nacional de reunir a su comunidad en un solo Estado que ampliaba el que ya poseían (Ramonet, 1993).

La segunda guerra mundial tuvo un coste humano enorme para Yugoslavia a causa de la ocupación nazi y de las ilimitadas violencias de los fascistas locales. Precisamente, los *ustachis* croatas del régimen-títere de Ante Pavelic, aliado de los nazis, inauguraron la siniestra política de “limpieza étnica” contra los serbios, imponiendo un macabro genocidio. En menor medida, los extremistas reaccionarios serbios (los *chetniks*) practicaron una política similar. En este terrible contexto de odio y destrucción sobresalió el PC como la única alternativa emancipadora. Las milicias comunistas, eficazmente dirigidas por el entonces comandante partisano Tito, desarrollaron una doble guerra de liberación nacional (contra el ocupante alemán) y de revolución social (contra los reaccionarios yugoslavos). La resistencia del FLN dirigido por el PC se acabaría imponiendo con efectos externos e internos: su contribución fue importante para debilitar al nazismo en el contexto internacional y, a la vez, fue capaz de conquistar plenamente la hegemonía en Yugoslavia. Pese a las reservas soviéticas (Stalin), Tito proclamó la república Popular Socialista y Federativa de Yugoslavia en 1945, al finalizar la Liberación. Decisión revalidada masivamente por los ciudadanos al otorgar el 90% de los votos al FLN antes de concluir ese mismo año.

Yugoslavia salió de la contienda económica y socialmente destruida, pero con un firme liderazgo político (Tito) y una sólida organización vertebradora del poder (el PC). La ruptura con Stalin (1948) reforzó aún más el carisma del principal dirigente del país como héroe nacional suprapartidista. Yugoslavia se convirtió así en el Estado más peculiar del socialismo real: fruto de una revolución autóctona (caso único en la Europa del Este), vía propia, independiente, frente a la “patria del socialismo” (el “no-alineamiento” internacional y la aproximación política al Tercer Mundo) y ensayo “autogestionario” (autonomía económica y cultural, pero no política) y descentralizador (federalismo territorial, pero con partido único). En otras palabras, el titismo quiso ser una suerte de “tercera vía”, un proyecto de comunismo nacional sin soviétización (Eguigaray, 1991).

En realidad, la ruptura con la URSS no fue ideológica, sino política: la teorización “autogestionaria” es posterior y se hizo para revestir doctrinalmente aquel hecho. Este modelo flexibilizó la planificación centralizada, pero reservó al Estado (monopartidista) las decisiones fundamentales (Vara, 1991). Así pues, el *socialismo de autogestión* no fue más que una variante descentralizada del sistema del *socialismo real* y acabó favoreciendo a los intereses de los dirigentes locales. La LCY (Liga Comunista Yugoslava) era el elemento de cierre que operaba completamente incontrolada por encima, en virtud del intocable principio del papel de *vanguardia* oficialmente institucionalizado (Dimitrijevic, 1992).

El federalismo del *socialismo real* funcionó, a su vez, como variante del Estado unitario descentralizado (regional) por la existencia del partido único y del principio del centralismo democrático. Los comunistas siempre tuvieron un punto de vista

instrumental tanto de la cuestión nacional (elemento de movilización y de extensión de su influencia, antes y después de tomar el poder) como del federalismo (simple técnica administrativa y no medio para la distribución pluralista del poder). No obstante, Yugoslavia fue al respecto un caso atípico en el *socialismo real* ya que las élites locales fueron realmente compensadas con la fórmula de la autogestión: siempre que la dirección monocrática no fuese contestada, el margen de maniobra de las diferentes Repúblicas fue apreciable.

La tolerancia cultural favoreció el desarrollo -siquiera larvado- de los nacionalismos y la autogestión y acentuó el contraste norte/sur en términos de desarrollo : a principios de los ochenta Eslovenia y Croacia tenían una renta *per capita* superior en 100% y 23% respectivamente al resto de la Federación. En Kósovo el 24% de la población activa pertenecía al sector primario mientras que en Eslovenia solo el 8% (Gómez Serrano, 1991). Con todo, las fronteras interétnicas no eran rígidas y la movilidad de residencia y trabajo bastante alta. Durante veinte años (1950-1970) Yugoslavia tuvo un crecimiento sostenido notable, recibiendo préstamos exteriores y ampliando el comercio internacional. A mediados de los setenta todavía hubiera sido posible una política de reformas económicas y políticas desde el centro que hubiera podido funcionar, pero la lógica del sistema comunista lo impidió: los tecnócratas reformistas fueron desplazados y la tradicional *nomenklatura* burocrática restableció sus controles (Vujacic, 1992). Sin embargo, el contexto empezó a empeorar: el foso entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas no dejó de ampliarse, descendió de modo alarmante la productividad laboral, la inversión extranjera se retrajo, se extendió la corrupción y aumentó la fragmentación por la tendencia autárquica de las Repúblicas (Ciliga, 1974; Burg, 1983).

Precisamente, la Constitución de 1974 amplió la descentralización económica territorial (Voivodina y Kósovo obtienen autonomía en la República serbia), reforzando identidades nacionales a modo de mecanismo compensador por la desconsideración de los derechos personales. Típico ejemplo de primacía del criterio “comunitarista” sobre el individualista, además de factor equilibrador de élites locales. El modelo titista que parecía diferente del soviético fue, en realidad, muy similar, aunque con mayor legitimidad que la de los países socialistas del entorno al haber surgido de una revolución autóctona (Tomic, 1991). No obstante, la cristalización de un sistema de *nomenklatura* confirma las insuficiencias estructurales del modelo yugoslavo de *socialismo real* que funcionó como una variante específica de populismo autoritario parcialmente *ilustrado* y, a la postre, neoburocrático (Horvat, 1992). Al desaparecer Tito se resquebrajó la principal garantía para mantener el equilibrio interrepublicano pues nadie podía suplirle en legitimidad carismática. Desde entonces, élites, disidentes y el grueso de la población abrazaron el nacionalismo como principal recurso “salvífico” (Ra’anan, 1977; Rodríguez Abascal, 1992).

## LOS INICIOS DE LA TRANSICIÓN Y LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA.

Yugoslavia tuvo durante los ochenta el proceso de transición más tortuoso y diferenciado de la Europa del Este, finalmente malogrado. En el proceso post-titista no se producirá ni un choque frontal entre los comunistas y la sociedad civil (Polonia), ni negociación en un contexto crítico (Hungría), ni tampoco mero continuismo (Bulgaria y Albania en un primer momento). Ciertamente, la transición hacia el pluralismo fue desigual, pero imparable durante la década, concretándose en varias Repúblicas, pero no en la Federación, bloqueada por los inmovilistas. En otras palabras, se produjo una renovación parcial en algunas Repúblicas, pero, en cambio, fue imposible abordar la reforma en toda la Federación. Por lo demás, la democratización ha sido relativa en casi todas las Repúblicas (salvo en Eslovenia) y meramente formal en Serbia y Montenegro (Shoup, 1989; Gati, 1992).

Desde luego, la creciente crisis económica que Yugoslavia empezó a sufrir desde 1980 contribuye a explicar muchos factores. En efecto, a partir de ese año se asiste a un empeoramiento general productivo, financiero y comercial, así como a crecientes dificultades en el mercado laboral y a la reducción de los servicios sociales (Stankovic, 1981; Ramet, 1985). La autogestión fue puramente nominal y se redujo el limitado espacio del mercado por el excesivo intervencionismo del Estado. Además, no sólo la autogestión funcionó burocráticamente, sino que favoreció la atomización de la producción. Todo ello supuso el brusco fin de un período de constante expansión anterior, de ahí el programa “de choque” de Markovic en 1989 que, sin embargo, supuso una política monetarista de liberalización fracasada (Vara, 1991; Gómez Serrano, 1991; Horvat, 1992).

La autogestión y el federalismo tradicionales acentuaron la fragmentación del espacio económico común y la tendencia al localismo. El estancamiento fue la norma y cada unidad productiva se limitó a mantener el *statu quo*. El sistema autogestionario no incentivó la inversión, de ahí la búsqueda de empréstitos y de financiación exterior, aún siendo reducido el margen autónomo de toma de decisiones. A su vez, el federalismo, que en Yugoslavia tuvo cierta virtualidad como factor de reparto de cuotas de poder entre élites locales, acabó operando económicamente como elemento de fragmentación: cada autoridad territorial ha actuado para preservar sus intereses y los de su zona a fin de consolidarse y contar con apoyo social (Vila, 1989; Franquesa, 1989). Por tanto, no es casual que los diversos planes de reformas económicas fracasaran sucesivamente por las diferencias entre las élites políticas de las Repúblicas que fueron cerrando el mercado interior: la falta de cohesión y coordinación económicas, favorecida por las posibilidades descentralizadoras de la Constitución de 1974, reforzó las tendencias centrífugas y la autarquía local (Krulic, 1989).

En definitiva, el complejo y contradictorio proceso de transición en Yugoslavia durante los años ochenta erosionó la legitimidad del sistema y el post-titismo no resistió la prueba del mantenimiento de sus bases estructurales (Nikolic, 1989; Magas, 1993). La crisis definitiva

ha acabado con los tradicionales polos sobre los que descansaba el modelo: el ideario titista (el peculiar *comunismo nacional*) y el sistema autogestionario federal a modo de “tercera vía”. Finalmente, ni el recuerdo de la resistencia (la visión mítica de la Segunda Guerra Mundial), ni el “no-alineamiento” posterior (el “orgullo patriótico” de ser un Estado independiente internacionalmente respetado y reconocido) han servido: el propio *yugoslavismo*, como nacionalismo de Estado, ha sucumbido (por lo demás, no deja de ser un tanto irónico recordar que tal ideología fue una creación cultural de la intelectualidad croata del siglo XIX: el “ilirismo” de Gaj o Strossmayer, por ejemplo). Al desaparecer Tito se constató que la LCY no había “resuelto” la cuestión nacional (algo que afirmaba haber hecho y “científicamente”, además): la “fraternidad” sureslava se rompió y no fueron suficientes las proximidades étnico-lingüísticas, prevaleciendo otros *cleavages* históricos (Burg, 1989).

## LA RUPTURA DE 1987-1991.

El irregular acceso de Milosevic a la secretaría general de la Liga Comunista de Serbia (1987) fue uno de los factores clave para la consumación de la ruptura política del sistema (Petra, 1992). Este dirigente populista-autoritario optó por el nacionalismo gran-serbio como elemento básico de su liderazgo para consolidarse en el poder y movilizar a la población. además de depurar el aparato del partido, Milosevic suprimió la autonomía de Voivodina (1988) y Kósovo (1989), asegurándose el apoyo de Montenegro. El abandono de la tradicional política oficial hacia las nacionalidades rompió el delicado equilibrio étnico yugoslavo: las élites locales apostaron entonces por el nacionalismo independentista como elemento de presión sobre el centro (Tomic, 1991; Vujacic, 1992). Milosevic anunció su proyecto de reformar la Constitución federal de 1974 en sentido centralizador para modificar el acceso rotativo automático a la Presidencia federal y restringir las amplias competencias de las Repúblicas y las Provincias (Rusinow, 1986). De hecho, desde ese momento, se produjo una parálisis institucional y el proceso político transcurrió al margen de las previsiones jurídicas (Krucic, 1989). El compromiso de Milosevic de “resolver la cuestión nacional serbia” provocó la fractura política y la generalización de los nacionalismos extremistas (Horvat, 1992). Su autoritarismo en la LCY hizo que esta se fragmentara localmente, dejando de existir (enero de 1990): los delegados eslovenos la abandonaron y, después, el croata Mesic no pudo acceder a la Presidencia federal por el veto serbio. Al producirse el fin de la LCY desapareció el único instrumento político de cohesión de todo el Estado, empezando ahí la desintegración: los comunistas locales se vinculan a sus sociedades y se reconvierten en nacionalistas (Nicolic, 1989; Shoup, 1989).

Se verificará así un agotamiento completo de las fuentes de legitimación tradicionales del nuevo “yugoslavismo” posterior a 1945 por el colapso del sistema comunista y la subsiguiente desintegración del Estado. Paralelamente, el intento del Primer Ministro

federal Markovic de reformar la economía no pudo impedir la guerra comercial entre Repúblicas. Serbia, pretextando explotación económica por parte de las Repúblicas desarrolladas, restringió las relaciones comerciales con éstas y adoptó represalias en ese terreno. Con ello, se rompió el espacio económico común y, de hecho, se liquidaron las instituciones federales de Yugoslavia. A la desarticulación económica e institucional pronto hubo que añadir la cultural pues los medios de comunicación social, bien poco pluralistas, atizaron los odios interétnicos.

En otras palabras, la rivalidad entre élites burocráticas locales condujo al enfrentamiento (singular resultado del “estatismo policéntrico” yugoslavo): aquellas reorientaron su discurso hacia el nacionalismo para proyectarse como “salvadoras” de la etnia y perpetuarse en el poder (Schreiber, 1990). La historia particular es demagógicamente instrumentalizada y se mitifica el Estado-Nación homogéneo, objetivo al que debe subordinarse cualquier otra reivindicación. Paradójicamente, la mayor riqueza de Yugoslavia (seis nacionalidades, trece minorías *étnicas*, doce idiomas -tres de ellos oficiales en toda la Federación (por no citar los numerosos y diferenciados dialectos existentes)-, dos alfabetos, tres religiones y dos grandes legados históricos) se convirtió en el principal obstáculo para la democratización (Tomic, 1991).

La carencia absoluta de tradición democrática y pluralista favoreció a los dirigentes nacionalistas agresivos y autoritarios: los derechos humanos fueron, en general, escasamente respetados y las élites se beneficiaron de la incultura política de los ciudadanos y de la práctica ausencia de verdaderos partidos políticos (ANUE.1, 1992; Ramonet, 1993). En efecto, su proliferación formal no aclaró las perspectivas pues casi todos los dirigentes se apuntaron al nacionalismo como fórmula primaria de movilización: no fueron los programas de derecha e izquierda los que separaron las opciones, sino el *cleavage* nacional conflictivamente movilizado (Burg, 1989).

En las diferentes elecciones celebradas en las Repúblicas durante 1990 se impusieron por doquier los dirigentes nacionalistas (la gran mayoría comunistas reconvertidos). Milosevic, en particular, contribuyó a la victoria de los nacionalistas en todas partes. Sin embargo, mientras que en Eslovenia, en Macedonia y en Bosnia-Herzegovina las elecciones fueron suficientemente democráticas, en Croacia tuvieron un carácter semi-competitivo (tanto por la agresiva campaña ultranacionalista de Tudjman-líder de CDC y ex-general partisano titista-, como por la marginación de las minorías serbias de la Krajina y Eslovenia en Croacia). En Serbia y Montenegro el continuismo fue la norma y los pequeños partidos democráticos de la oposición fueron hostigados, de ahí que, en este caso, los resultados electorales carezcan de credibilidad (a lo que hay que añadir el masivo boicot de los albaneses del Kósovo) (Flores, 1991; Tomic, 1991).

Los eslovenos (Kucan) derrotaron al *aparato* fiel a Milosevic, pero el enconamiento se producirá por la insensibilidad pluralista de los nacionalistas croatas: su triunfo electoral alarmó a la minoría serbia de Croacia. Por una parte, las nuevas autoridades restringieron los derechos cívicos de los serbios (de participación, de propiedad y otros) y, por otra, estos, en vez de negociar sus reivindicaciones en las instituciones existentes, se autoproclama-

maron “independientes”, solicitando y obteniendo la “fraternal protección” de Serbia que no podía abandonar a sus “connacionales” del exterior (Horvat,1992).Esta conjunción de nacionalismo homogeneizador croata y nacionalismo gran-serbio desembocaría finalmente en el conflicto armado (Dempsey,1992).

La impotencia de los últimos Gobiernos federales (Markovic, Mesic) fue completa ante el poder fáctico de las Repúblicas. La última oportunidad, es decir, la propuesta eslovena y croata de una Confederación (julio de 1990), no fue asumida por Milosevic, solo dispuesto a redefinir la Federación teóricamente vigente.Entidad que carecía ya de toda influencia, vacía de contenido político y desbordada incluso por el Ejército. Precisamente, Milosevic supo ganarse su apoyo mayoritario dada la hegemonía serbia entre la oficialidad. En estas circunstancias, cuatro Repúblicas organizaron referéndum de autodeterminación que, por supuesto, confirmaron la opción independentista (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia, al que cabría añadir el semi-clandestino del Kósovo, reputado ilegal por Serbia). Así, las presiones internacionales para mantener Yugoslavia cedieron y, ante la pasividad general, estalló la guerra civil (julio de 1991).Yugoslavia dejó de existir por la fragmentación interior debida a la hegemonía de los nacionalismos excluyentes y el desenlace fue violento por la actitud de serbia que utilizó como pretexto la marginación de las minorías serbias en las otras Repúblicas, ignorando en flagrante contradicción su propia negación interna de la diversidad (Voivodina, Kósovo, Sanzak).

## LAS CAUSAS DE LA DESINTEGRACIÓN Y EL PROBLEMA SERBIO.

A la hora de analizar los factores que explican la ruptura violenta de Yugoslavia hay que evitar, sobre todo, el determinismo historicista pues los eventuales conflictos del pasado no explican los actuales. En otras palabras, la desintegración presente no es el resultado “inevitable” de un mal nacimiento como Estado unitario. Este punto de vista exime parcialmente de responsabilidades a los dirigentes y a los grupos que han optado por la confrontación bélica ya que los factores históricos pueden influir, pero no establecen una relación directa de causa-efecto (Rodríguez Abascal,1992; Veiga, 1992a). Hay que ser, pues, cuidadosos al recurrir a la historia para descartar toda interpretación fatalista. Naturalmente, los dirigentes nacionalistas recurren a su uso manipulado para justificar y legitimar su posición, pero no puede ignorarse que los dos principales pueblos ex-yugoslavos, serbios y croatas, son muy afines (ANUE.2, 1992).

Por lo demás, el proceso ha sido exclusivamente interno ya que la comunidad internacional hizo todo lo posible por preservar Yugoslavia. En este sentido, no se puede atribuir la responsabilidad principal a Alemania y Austria pues estos Estados reconocieron a Eslovenia y Croacia cuando la Federación había dejado virtualmente de existir (Korinman, 1993).

Se puede discutir su anticipación y no sincronización con relación a la Comunidad Europea, así como su propio interés, pero la “conjura germano-católica” ha formado parte exclusivamente de la propaganda de Milosevic. Con todo, no deja de ser cierto que, tras la desaparición del Pacto de Varsovia, el mantenimiento de Yugoslavia dejó de ser crucial para los EUA y la OTAN (Mariño Menéndez, 1992; Gautier, 1992).

A las causas históricas (las dos tradiciones imperiales, austro-húngara y turca en el norte y el sur respectivamente, además de los avatares de la Segunda Guerra Mundial), hay que añadir la quiebra del sistema económico autogestionario. Pero, sin duda, las razones directamente políticas son las determinantes: la desintegración traumática del sistema de partido único supondrá también el fin del Estado y la identificación del poder central con los intereses de Serbia arruinó la continuidad de la Federación, de ahí la imposición de las tendencias centrífugas por doquier. Ello traduce el fracaso de la política de las nacionalidades de los comunistas y la falta de suficiente consenso cívico para cimentar las bases de la convivencia ya que la rigidez del anterior sistema no permitió la libre expresión del pluralismo. La movilización nacionalista general se explica por la falta de medios alternativos de acción colectiva y la coincidencia entre los intereses político-económicos de las élites y los grupos étnico-nacionales creó las condiciones para ello. La descentralización exacerbó las tendencias autárquicas durante los años ochenta y la introducción de la economía de mercado así como la incipiente democratización agudizaron las tensiones interterritoriales e interélites, deslegitimando al centro. Los conciliadores fueron desbordados en todas partes, siendo imposible la transformación democrática de la Federación y consolidándose los nacionalismos extremistas (Varios, 1991; Raufer/Haut, 1992; Vukadinovic, 1992).

En realidad, una de las cuestiones clave en la destrucción de Yugoslavia es la centralidad de la cuestión serbia a la que se le ha prestado una atención secundaria. Ciertamente, los dirigentes serbios (de Serbia y de los territorios exteriores mayoritariamente poblados por serbios que se han rebelado contra las autoridades croatas y bosnias) son considerados como los principales responsables del conflicto bélico. Un tercio de los serbios vive fuera de Serbia y eso, que antes carecía de importancia alguna, se ha convertido ahora en un factor esencial para entender la lógica de una larga guerra de desgaste y de operaciones militares limitadas (Varios, 1992a).

Históricamente, hay que recordar que los serbios formaron el primer Estado sueslavo independiente y mientras hoy se ha producido la reunificación alemana se ha dado casi al mismo tiempo la partición de los serbios. De ahí que uno de los principales argumentos de sus dirigentes sea el siguiente: si los eslovenos y los croatas han tenido derecho a un Estado independiente del mismo modo los serbios pretenden reunirse en uno propio. Esto es, las minorías serbias de Croacia y Bosnia no quieren depender de las nuevas autoridades de esos países, ni como “extranjeros” y ni siquiera como “ciudadanos” *de* los mismos. Por lo demás, Serbia aduce que la liquidación de la Federación yugoslava obliga a redefinir el principio de la autodeterminación étnico-territorial y a revisar las anteriores delimitaciones internas (Varios, 1992a; Melchior, 1993; Grmek, 1993).

## LA CUESTIÓN NACIONAL.

Desde su fundación Yugoslavia se ha planteado el problema de su endeble “identidad”, pero, en realidad, no tanto por sus diferencias internas, cuanto por la ausencia de valores fundamentales compartidos por todos. Por una parte, algunos Estados plurinacionales son muy estables, de ahí que insistir en el argumento de la “artificialidad” yugoslava no aclare su proceso de destrucción y, por otra, la mayoría de los pueblos yugoslavos es muy similar (la lengua serbo-croata es compartida por casi todos). La cuestión clave ha sido la de carecer de una base suficiente de consenso hacia el Estado común. Los comunistas intentaron resolver el problema imponiendo su ideología y su sistema político (Dimitrijevic, 1992). La LCY puso en práctica una política cuyo objetivo prioritario era el de equilibrar a unas nacionalidades frente a otras, procurando que los contrastes se amortiguaran y equiparando a los dos grupos mayores. Por esta razón, la LCY alentó la proliferación de grupos cuya finalidad era la de atomizar y mezclar al máximo las *étnias*. Así, por ejemplo, se creó la “nacionalidad musulmana” a mediados de los años sesenta (fundamentalmente presente en Bosnia y formada por serbios y croatas de cultura islámica) y en el mismo período se codificó una lengua “macedonia” (variante dialectal del búlgaro), fomentando artificialmente su conciencia nacional. Asimismo, los montenegrinos, étnicamente idénticos a los serbios, son ahora más “nacionales” gracias a la política comunista (Vujacic, 1992).

Desde el punto de vista oficial la LCY reconocía el derecho de autodeterminación de los *cinco* pueblos yugoslavos (serbios, croatas, eslovenos, montenegrinos y macedonios), a la vez que defendía su unidad federal basada en la igualdad y en el pleno respeto de los derechos nacionales. La LCY argumentó que la revolución había forjado “lazos fraternales indestructibles” entre todos los yugoslavos, basados en el “internacionalismo socialista”. En consecuencia, habría surgido un “patriotismo socialista yugoslavo” como “complemento internacionalista” (binacional) de la pertenencia de cada ciudadano a su respectiva nacionalidad. Para la LCY solo la Federación yugoslava podía permitir el pleno desarrollo de sus pueblos, combinando la solidaridad con los derechos nacionales. Tarea de los comunistas era la de combatir las tendencias hacia el nacionalismo burgués antisocialista y evitar, a la vez, las desviaciones burocráticas, centralistas y hegemónicas de acuerdo con el principio “ni particularismo localista, ni imposición de gran-Estado” (LCY, 1977).

Esta política deliberada de interpenetración étnica hizo que prácticamente ningún grupo nacional coincidiera con las fronteras interiores de las Repúblicas (el hecho no es nuevo, pero fue intensificado por la LCY). La heterogénea pluralidad de grupos está tan generalizada en todos los territorios que hace prácticamente imposible definir qué grupo es el morador “natural” (el “titular” de los derechos) de cada uno de ellos. Si cada etnia aspira a su Estado habría que crear no menos de quince en la ex-Yugoslavia, con problemas irresolubles de delimitación de fronteras y de desplazamientos humanos, además de existir numerosísimos grupos mixtos (Hondius, 1968; Rodríguez-Abascal, 1992; Komac, 1992). Puestos a buscar diferencias y afinidades se constata que las líneas divisorias

atravesan incluso las propias *étnias*: serbios y croatas de Voivodina usan un dialecto común que les separa de Zagreb y Belgrado, al igual que en Bosnia. Hay más afinidades entre los croatas de Zagreb y los eslovenos que entre aquellos y los croatas de Dubrovnik. Los serbios del sur son más parecidos a los macedonios que a los serbios de la Krajina y así sucesivamente.

Dada la gran diversidad en todas las Repúblicas: ¿era Croacia, con su gran minoría serbia, una República de los croatas o una República plurinacional? o ¿Cual de las dos cosas era Serbia, con su gran minoría albanesa? Esta cuestión nunca se resolvió ya que las fronteras interiores fueron trazadas por la LCY con objeto fundamental de repartir a los serbios en todas las Repúblicas. Al consumarse la ruptura en 1991 las minorías serbias, en general, se negaron a aceptar los nuevos Estados independientes y las viejas fronteras interiores, antes solo aceptadas en virtud del principio federal. El chauvinismo de Tudjman y las iniciales declaraciones islamistas de Itzegbegovic alarmaron a las minorías serbias y, aunque sendos dirigentes rectificaron (el primero reconoció los derechos de las minorías y el segundo preconizó sencillamente una “República de ciudadanos”), el conflicto armado ya no se pudo detener (Vujacic, 1992; ANUE.2, 1992).

La ruptura de Yugoslavia ha convertido en fronteras internacionales los límites administrativos titistas de las Repúblicas sin una negociación específica al respecto y esta ha sido una de las principales razones que aducen las minorías serbias rebeldes para considerar ilegítimo el uso que se ha hecho del principio de las nacionalidades. De hecho, han resultado indisolubles la autodeterminación y los derechos de las minorías, lo que complica el panorama y hace parcial el ejercicio unilateral de uno u otro criterio (autodeterminación sin matices al servicio del grupo hegemónico o presión *chantajista* de las minorías) (Ramonet, 1993). Esta claro que no hay derechos incondicionados y que todos deben equilibrarse, pero, en particular, la aplicación mecánica e instrumental del genérico derecho de autodeterminación ha demostrado la inviabilidad práctica de esta fórmula doctrinal en la ex-Yugoslavia ya que ha conducido a lógicas de exclusión que han vulnerado otros derechos humanos fundamentales en aras de la homogeneización monolítica y de la “depuración” étnica excluyente y antipluralista. La concreción del principio de las nacionalidades ha producido efectos nefastos para las poblaciones y ha reforzado a dirigentes irresponsables y a élites demagógicas agresivas. Al asumir tal criterio no se puede hacer abstracción del problema territorial ya que, en este caso, ha confirmado la evidente imposibilidad de las particiones *étnicas* (Varios, 1992a).

En todo caso, sí son perceptibles dos grandes zonas diferenciadas por varias causas: la zona noroccidental (Eslovenia, Croacia) con tradición histórico-cultural austro-húngara, religión católica, desarrollo económico, anticentralismo y un mayor peso de la oposición no comunista y la zona suroriental (Serbia, Montenegro) con tradición otomana, religiones ortodoxa y musulmana, subdesarrollo, centralismo y hegemonía comunista. Al margen de zonas “grises” (Bosnia y Macedonia) con fuerte presencia musulmana (Krucic, 1989; Magas, 1993).

## LA GENERALIZACIÓN DE LOS NACIONALISMOS.

Al desaparecer Tito se agotó la capacidad integradora del sistema ya que la LCY careció de instrumentos para reaccionar ante las nuevas necesidades y sus intereses bloquearon el proceso democratizador (Dimitrijevic, 1992). El sistema no fue superado por movilizaciones de la sociedad civil, sino por sus propias contradicciones internas: la democratización siquiera parcial de las Repúblicas y la descomposición del socialismo autogestionario coinciden con el renacimiento de los nacionalismos (Tomic, 1991). Las élites optaron por un nacionalismo esencialista conflictivo en territorios pluriculturales, de ahí la irracionalidad de las políticas asimilistas forzadas (por no referirse a las deportaciones e incluso al exterminio) con desconsideración absoluta de los derechos de las minorías (Rodríguez-Abascal, 1992). Fue, pues, la movilización nacionalista la que adquirió un nivel sin precedentes en Yugoslavia y la ruptura violenta ha sido la expresión más dramática del agotamiento completo de los regímenes de tipo soviético (Vujacic, 1992). La autodisolución de la LCY (1990) mostró que esta era tan solo una frágil agrupación de partidos comunistas nacionales que desembocaron en movimientos centrífugos (Eslovenia, Croacia, Macedonia) y en el nacionalismo gran-serbio, solo dispuesto a admitir una Federación hecha a su medida y, en cualquier caso, motivado por la defensa de todos los serbios allí donde estuvieran (excepcionalmente el independentismo/irredentismo del Kósovo no fue dirigido por los comunistas).

Todas las élites optaron, en efecto, por nacionalismos de tipo populista, con nula voluntad de consenso. La legitimación electoral reforzó su posición en las diferentes Repúblicas, pero de ahí no se configuraron precisamente sociedades modernas basadas en los Derechos Humanos. Comunistas y anticomunistas se sumaron a la bandera nacionalista: los primeros para seguir en el poder y los segundos para conquistarlo, reduciendo con ello todos los proyectos políticos tan solo al mítico Estado-Nación.

El nacionalismo homogeneizador de Tudjman empujó a los rebeldes serbios de la Krajina y de Eslavonia en brazos de Milosevic. Tudjman ha acaparado un gran poder vaciando de contenido real la democracia proclamada en la Constitución y sólo reconoció los derechos de las minorías por las presiones alemanas. A su vez, Milosevic, el principal responsable del conflicto, ha impuesto un agresivo autoritarismo nacionalista con proyección exterior. Es decir, ni los dirigentes croatas, ni los serbios se preocuparon del tremendo coste humano que iba a tener la partición violenta del Estado. No ha sido posible un nacionalismo voluntarista y flexible de tipo liberal, tolerante con la diversidad y el pluralismo. Probablemente, la mejor fórmula para la transición hubiera sido la de no recurrir a nacionalismo alguno: lo prioritario debiera haber sido establecer la democracia tomando al individuo y no a la nación como referencia básica, garantizando los derechos cívicos fundamentales. Desde este punto de vista, lo importante para definir la legitimidad del poder no es el ámbito nacional-territorial de "pertenencia", sino el respeto de los derechos individuales (Rodríguez-Abascal, 1992).

Con relación al nacionalismo serbio no puede ignorarse que este ha sido atizado por Milosevic como instrumento de su consolidación política, beneficiándose de los errores de Tudjman que le sirvieron el pretexto intervencionista (ANUE.2, 1992). Por lo demás, no todos los serbios participan de ese criterio: hay oposición a Milosevic en Serbia y una significativa minoría serbia es leal al gobierno de Itzegbegovic en Bosnia. Hay, por tanto, líneas cruzadas y no enfrentamientos en bloque de una comunidad étnica contra otra aunque aquellas tiendan a debilitarse a medida que el enfrentamiento se agrava.

El nacionalismo que da la primacía a los derechos colectivos de la *étnia* sobre los individuales se ha mostrado como el principal instrumento de manipulación política, con perniciosos efectos para el pluralismo puesto que los discrepantes del criterio hegemónico son descalificados como “traidores” (Tomic, 1991). Esta visión dominante se explica por el vacío ideológico posterior al hundimiento del comunismo y por la falta de hábitos transaccionales basados en la negociación pacífica y en el consenso constitucional. Anteponer los intereses de la nación como ente orgánico por encima de las personas concretas hizo imposible la democracia en Yugoslavia. En todas las Repúblicas -si bien con grados- se desencadenó una dinámica absurda de tipo homogeneizador: “lo nacional” se impone a los ciudadanos y es definido monopólicamente por los detentadores del poder, siendo un formidable instrumento cohesionador de la sociedad y de la élite y reductor del pluralismo (Dimitrijevic, 1992).

En nombre del “esfuerzo de guerra” y de la “causa nacional” la democracia se ha restringido en casi todas partes, dando paso a los peores excesos: los dirigentes croatas han afirmado luchar por el “Occidente cristiano contra el comunismo” y los serbios contra el “fascismo croata” o el “fundamentalismo islámico”. El “enemigo” es la otra *étnia* en bloque y, en su caso, el “mal ciudadano” (ANUE.2, 1992). Es evidente que, en estas circunstancias, los opositores han sido prácticamente silenciados ya que las ideologías políticas parecen haberse reducido a la pertenencia *étnica* (Varios, 1992b). El nacionalismo llama a otro nacionalismo, de ahí el uso manipulado de la historia y la construcción de mitos esencialistas que han desbordado todo debate racional, reforzando el autoritarismo y la homogeneización. La lógica de ciertos nacionalismos “consecuentes” ha conducido a que el crítico y el pacifista sean considerados enemigos de la “patria en peligro”. El descarado uso serbio de los derechos de sus minorías en el exterior no tiene proyección interna similar ya que, en su República, son completamente negados. En definitiva, el razonamiento que no ha sido posible es el siguiente: no hace falta ser nacionalista (incluso parece preferible no serlo, a la vista de lo ocurrido) para defender los derechos nacionales. Un demócrata no nacionalista combinará la prioritaria defensa de los derechos individuales con los colectivos, sin exclusiones (Veiga, 1992b).

## LA GUERRA CIVIL.

El rechazo serbio de la propuesta confederal provocó sendas declaraciones unilaterales de independencia en Eslovenia y Croacia (25-6-91), iniciándose de inmediato el conflicto armado (Crnobrnja, 1992). Tras unos breves combates en Eslovenia, territorio dado por perdido por la Federación y nacionalmente el más homogéneo de todos, la guerra se desplazó hacia Croacia cobrando una intensidad muy superior. En efecto, consideraciones geoestratégicas (el control del Adriático dálmata), económicas y demográficas hicieron que las fuerzas armadas federales se volcaran en apoyo de las minorías serbias de la República y, desde luego, la guerra no hubiera sido posible sin la alianza entre los militares y Milosevic. Por lo demás, los nuevos Estados pronto supieron construir fuerzas de defensa bastante efectivas.

La guerra desencadenada por los serbios tuvo por objeto controlar determinados enclaves para enlazar territorialmente a la población serbia de la Krajina, el Srem y Eslavonia oriental con las zonas serbias de Bosnia y éstas, a su vez, con Serbia. La minoría serbia de Croacia (apenas el 12% de la población) conseguirá hacerse con el control del 31.5% del territorio, rompiendo constantemente los cerca de quince alto el fuego pactados. Las hostilidades cesaron cuando los rebeldes serbios consiguieron imponer con sus milicias irregulares y el apoyo del Ejército “federal” todos sus objetivos (enero de 1992), interponiéndose entonces las fuerzas de pacificación de la ONU. Los serbios han recurrido al derecho de autodeterminación, se han proclamado independientes y han afirmado querer seguir siendo yugoslavos (Ubeda, 1992). En diciembre de 1991, la Comunidad Europea, modificando su anterior punto de vista, reconoció la independencia de Eslovenia y Croacia con la esperanza de acabar así con la guerra. La CE reconoció tardíamente su error al insistir en el mantenimiento de la integridad de Yugoslavia cuando, de hecho, ésta ya no existía y tal ficción no había hecho más que alentar a los militaristas serbios.

Concluida la guerra serbo-croata (en realidad, simplemente “congelada”) la tensión se desplazó a otras áreas :el Kósovo (donde la gran mayoría albanesa está excluida del poder por la minoría serbia que considera el territorio “cuna sagrada de la patria”), el Sanzak (importante enclave musulmán en Serbia), Voivodina (con una fuerte minoría húngara) y Macedonia (con veleidades “irredentistas” de la minoría albanesa y reivindicaciones territoriales potenciales de Bulgaria, Grecia y Albania). Los riesgos de “balcanización” y de generalización del conflicto no son, pues, desdeñables (Gautier, 1992; Petra, 1992).

Sin embargo, el conflicto más terrible ha estallado en Bosnia-Herzegovina, precisamente la República más heterogénea y mezclada de todas (los tres grupos principales representan los siguientes porcentajes: musulmanes 40%, serbios 32% y croatas 18%). Esta guerra combina elementos de conflicto entre élites, entre étnias y entre grupos organizados. En cualquier caso, la contraposición fundamental opone a los que iniciaron la agresión contra el Gobierno legítimo de Itzegbegovic (los serbios bosnios rebeldes apoyados por Serbia y

dirigidos por Karadzic) y a los leales al mismo (la mayoría de los bosnios: todos los musulmanes pues les va en ello su futuro político, una parte de los croatas e incluso a una minoría del grupo serbio). Debe recordarse que Itzegbegovic ganó claramente las elecciones democráticas y el referéndum de autodeterminación que permitió la proclamación de la independencia (27-2-92), aunque tal plebiscito fue boicoteado por la gran mayoría de los serbios bosnios en sus zonas.

La guerra interior es además una inadmisibles agresión contra un Estado soberano, internacionalmente reconocido, que recuerda las “liquidaciones” de finales de los años treinta en Checoslovaquia y Polonia (Gautier, 1992). Se trata además de una catástrofe para la población civil sometida a deportaciones masivas, violaciones, matanzas y destrucciones. En particular, la política de “limpieza étnica” es la más extrema manifestación de xenofobia y máximo ejemplo de un ultranacionalismo que ha escapado a todo control razonable y a toda convivencia civilizada. Hubo y hay quien cuestiona la identidad nacional de Bosnia por el hecho de que no exista en su territorio una clara mayoría nacional. Sin embargo, este factor debería ser -en sí mismo- precisamente el más favorable en aras del pluralismo impidiendo que ningún grupo pueda imponer sus “señas de identidad” a los demás. La convivencia de los tres grupos fundamentales (perfectamente posible durante el titismo) debería ser mutuamente enriquecedora y el patriotismo bosnio debería consistir en la lealtad constitucional a los Derechos Humanos, a la democracia y a las garantías jurídicas: un magnífico ejemplo civilizatorio. Precisamente, el Presidente bosnio Itzegbegovic propugna una “República de ciudadanos” frente al mítico Estado-Nación homogéneo. En cierto modo, Bosnia puede ser vista como una representación menor de lo que fue Yugoslavia, pero podría ser más viable que esta pues -al margen de las raíces históricas- la cuestión clave es que amplios grupos de ciudadanos de todas las *etnias* están dispuestos a convivir pacífica y democráticamente en ese espacio común.

Sin embargo, Bosnia no existe hoy como Estado unitario ya que el poder legítimo apenas controla un tercio del territorio (Gautier, 1992). Los acuerdos de Ginebra (el Plan Vance-Owen) que prevén la cantonalización de Bosnia en diez provincias pueden tener un solo efecto benéfico si se aceptan: el fin de las hostilidades militares. No obstante, la autoridad central apenas podrá controlar tales entidades y, además, las discusiones sobre la delimitación de las provincias y sus competencias pueden ser interminables. Las fronteras fácticas determinadas por los frentes militares tenderán a consolidarse con muy pocas variantes y los serbios rebeldes pueden ver como viable a medio plazo su proyecto de Estado propio. En cuanto sea posible, ejercerán su “inalienable derecho a la autodeterminación” y pedirán su incorporación a Serbia. Algo que, a su vez, también pueden hacer los croatas bosnios (Boban) hoy aliados circunstanciales y muy inestables del Gobierno Itzegbegovic (Ramonet, 1993). Por lo demás, los acuerdos de Washington (mayo de 1993) han legitimado *de facto* -aunque formalmente se nieguen las conquistas militares “provisionales” de los rebeldes, concesión que no ha hecho más que envalentonar sus ambiciones expansivas.

En otras palabras, la política de cantonalización étnica es, de hecho, antidemocrática (ha obligado a un Gobierno legítimo a ceder ante los rebeldes y su aplicación exige masivos desplazamientos de población), es imposible de aplicar “consecuentemente” por la existencia de numerosas familias mixtas y es anacrónica por la interrelación existente en el mundo de hoy. La mezcla étnica de Bosnia hace prácticamente inviable trazar líneas precisas de demarcación al respecto, de ahí que tal propuesta esté consolidando simplemente los frentes de guerra con leves retoques. Por lo demás, existe incluso el riesgo de partición del país pues Bosnia no tiene plenamente asegurada su integridad territorial como Estado: por una parte, hay serias sospechas sobre la existencia de un pacto secreto de partición entre Serbia y Croacia, aunque públicamente se haya desmentido y, por otra, si se impone la cantonalización el Gobierno central puede verse paralizado (Dempsey, 1992; Roux, 1993). El drama es que las numerosísimas atrocidades cometidas (campos de concentración, ejecuciones sumarias, desplazamientos forzados, destrucciones masivas, violaciones como arma política) van a hacer prácticamente imposible la eventual convivencia interétnica en el futuro, de ahí que la partición definitiva de Bosnia en tres zonas sea hoy casi inevitable (ANUE.2, 1992; Varios, 1993).

Por lo demás, la guerra también repercutirá negativamente en los serbios, sobre todo allí donde son minoría pues la lucha contra el “enemigo exterior” tiene también una proyección interior contra los “quintacolumnistas”. La guerra ha facilitado la concentración del poder, siendo generales los abusos y las irregularidades en casi todas partes. La debilidad de la oposición serbia a Milosevic es notoria y ni el ex-Presidente de la nueva “Yugoslavia” (Serbia y Montenegro intentaron presentarse como sucesoras internacionales de la anterior Federación, pero la ONU no admitió tal posibilidad), Cosic, ni el ex-Primer Ministro Panic tuvieron real influencia política (Petra, 1992). La desorganización de los que desean la paz ha facilitado la tarea de los extremistas que pretenden establecer un Estado gran-serbio (Seselj). Los dirigentes serbios extremistas esgrimen un apriorismo que carece de justificación: todos los serbios deben vivir en un solo Estado. Sin embargo, por ejemplo, los húngaros viven en cuatro Estados, los búlgaros en tres, los rumanos en cinco y los albaneses en cuatro, por citar solo países del área.

En definitiva, las fuerzas armadas quisieron “salvar” al comunismo y a Yugoslavia y fracasaron en ambas cosas pues el sistema político anterior quebró y el Estado se desintegró. Además, militarmente aquellas sólo estaban preparadas para defenderse de una agresión exterior, de ahí que no hayan sabido actuar con eficacia en una guerra civil pues nunca contaron con el supuesto de la hostilidad de la población autóctona y con la peligrosidad de un territorio reputado como propio. En suma, la transición todavía está pendiente en Serbia (y también, en otro sentido, en Croacia) y es fundamental que la democracia se acabe de establecer. En particular, sería un grave error dar por perdida la causa democrática en Serbia ya que aquí está una de las claves fundamentales para acabar con la inestabilidad y el conflicto en esta atormentada región.

## Referencias bibliográficas.

- ANUE.1, (Associació per a les Nacions Unides a Espanya ): *Informe Iugoslàvia*, ANUE, Barcelona, 1992.
- ANUE.2, *Informe sobre la ex-Yugoslavia. Dossier 2*, ANUE, Barcelona, 1992.
- Banac, I., *The National Question in Yugoslavia*, Cornell Univ. Press, id., 1984.
- Burg, S.L., *Conflict and cohesion in socialist Yugoslavia political decision since 1966*, Princeton Univ. Press, id., 1983.
- Burg, S.L. y Berbaum, M.L., "Community, Integration and stability in Multinational Yugoslavia", *American Political Science Review*, v.83, n.2, jun.1989.
- Ciliga, A., *Crise d'État dans la Yougoslavie de Tito*, Denoël, París, 1974.
- Crnborjn, M., *Le drame yougoslave*, Ed. Apogéee, Rennes, 1992.
- Darby, H.C., *Breve historia de Yugoslavia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1972.
- Dedijer, V. y otros, *History of Yugoslavia*, Mac Graw Hill, N.York, 1974.
- Dempsey, J., "Le conflit serbo-croate et la Bosnie-Herzégovine", *Politique Étrangère* (monogr. "Vers un retour des guerres balkaniques?") n.2, 1992.
- Dimitrijevic, N., "Yugoslavia: el nacionalismo y sus consecuencias", *Cuadernos del Este* (monogr. "Yugoslavia rota") n.4, 1992.
- Eguiagaray, F., *Europa del Este: la revolución de la libertad*, Eds. del Drac, Barcelona, 1991.
- Fejtö, F., *La fin des Démocraties Populaires. Les chemins du post-communisme*, Du Seuil, París, 1992.
- Flores Juberías, C., "Las transformaciones de los regimenes políticos de la URSS y la Europa del Este. Una aproximación bibliográfica", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº8, enero-abril 1991.
- Flores Juberías, C., "Modelos de transición y sistemas electorales en la Europa del Este", *Revista de Estudios Políticos* nº77, jul.-sept. 1992.
- Franquesa Vila, R., "La crisis del modelo yugoslavo", *Afers Internacionals* ns 14-15, 1988
- Gagnon, V.P., "Yugoslavia: Prospects for Stability", *Foreign Affairs*, v.70, nº 3, verano 1991
- Garde, P., *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard, París, 1992.
- Gati, Ch., "From Sarajevo to Sarajevo", *Foreign Affairs*, v.71, nº 4, otoño 1992.
- Gautier, X., "Balkans: la contagion", *Politique Internationale*, nº 57, otoño 1992.
- Gautier, X., *L'Europe a l'épreuve des Balkans*, J.Bertoin, París, 1992.
- Gómez Serrano, P., "Yugoslavia: una caso aparte" en E.Palazuelos y otros, *Europa del Este ante el cambio económico*, Economistas Libros, Madrid, 1991.
- Grmek, M. y otros, *Le nettoyage ethnique. Documents historiques sur une idéologie serbe*, Fayard, París, 1993.
- Hondius, F.W., *The Yugoslav community of nations*, The Hague, París, 1968.
- Horvat, B., "Caprichos de la economía yugoslava", *Cuadernos del Este*, nº 4, 1992.
- Komac, M., "Nacionalitat i minories a Iugoslàvia" en A.Cucó (ed.), "Nació i nacionalisme a l'Europa central i oriental", *Afers*, v.VII, nº14, 1992.
- Korinman, M., "L'Austria, la Germania e gli Slavi del Sud", *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica* (monogr. "La guerra in Europa Adriatico, Jugoslavia, Balcani), nº 1-2, 1993.
- Krulic, J., "La crise de système politique dans la Yougoslavie des années 1980", *Revue Francaise de Science Politique*, v.39, nº 3, jun.1989.
- LCY (Liga de los Comunistas de Yugoslavia), *Programa de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia*, Ed. CAS, Belgrado, 1977.

## Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia

- Lendvai, P.: "Yugoslavia without yugoslavs: the roots of the crisis", *International Affairs*, v.67, nº 2, abril 1991.
- Loncar, B., "La Yougoslavie et le processus d'integration en Europe", *Politique Étrangère* (monogr. "Est: année des élections") nº 1, prim.1990.
- Lukic, R., "Yougoslavie: chronique d'une fin annoncée", *Politique Internationale* nº 53, otoño 1991.
- Magas, B., *Yugoslavia. Tracking the Break-up 1980-1992*, Verso, Londres, 1993.
- Mariño Menéndez, F., "El reconocimiento de los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de Yugoslavia y de la URSS", *Tiempo de Paz*, nº 23, prim. 1992.
- Melchior, J.P., "Du nationalisme serbe", *Les Temps Modernes*, nº 560, marzo 1993.
- Nikolic, M., "Yugoslavia's Failed Perestroika", *Telos*, nº 79, prim.1989.
- Peroche, G., *Histoire de la Croatie et des nations slaves du sud, 395-1992*, FX de Guibert (OEIL), París, 1992.
- Petra Ramet, S., "War in the Balkans", *Foreign Affairs*, v.71, nº 4, otoño 1992.
- Ra'anan, G.D., *Yugoslavia after Tito: scenarios and implications*, Westview Press, Boulder (Col.), 1977.
- Ramet, P., *Yugoslavia in the 1980's*, Westview Press, Boulder (Col.), 1985.
- Ramonet, I. y otros, "Nationalismes: la tragédie yougoslave", *Manière de Voir*, nº 17, *Le Monde Diplomatique*, febr. 1993.
- Raufer, X. y Haut, F., *Le chaos balkanique*, La Table Ronde, París, 1992.
- Rodríguez Abascal, L., "El papel del nacionalismo en la guerra yugoslava: los casos serbio y croata" *Cuadernos del Este*, nº 4, 1992.
- Roux, M., "Lo scenario bosniaco: pulizia etnica e spartizione territoriale", *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica* (monogr. "La guerra in Europa. Adriatico, Jugoslavia, Balcani), nº 1-2, 1993.
- Rusinow, D., "Yugoslavia" en M.Mc Cauley y S.Carter, *Leadership and Succession in the Soviet Union, Eastern Europe and China*, Mac Millan, Londres, 1986.
- Schreiber, T., "La Yougoslavie survivra-t-elle en 1990?", *Politique Internationale*, nº 48, verano 1990.
- Shoup, P., "Crisis and Reform in Yugoslavia", *Telos*, nº 79, prim.1989.
- Stankovic, S., *The End of the Tito era: Yugoslavia's dilemmas*, Hoover Institution Press, Stanford (Cal.), 1981.
- Tomic, M., "Yugoslavia, la agonía nacionalista", en M.Ruiz de Elvira y C.Pelanda (eds.), *Europa se reencuentra. La difícil transición del Este al Oeste*, El País/Aguilar, Madrid, 1991.
- Ubeda, L.M., "Yugoslavia y el nuevo orden europeo", *Cuadernos del Este*, nº 4, 1992.
- Vara Miranda, M.J., "La autogestión yugoslava, en crisis", *Cuadernos del Este*, nº 3, 1991.
- Varios, "Balkans et Balkanisation", *Herodote*, nº 63, 1991.
- Varios, "La question serbe", *Herodote*, nº 67, 1992a.
- Varios, "Yougoslavie: logiques de l'exclusion", *Peuples Méditerranéens*, nº 61, oct.-dic. 1992b.
- Varios, *Le livre noir de l'ex-Yougoslavie. Purification ethnique et crimes de guerre (Documents rassemblés par Le Nouvel Observateur et Reporters sans Frontières)*, Arlea (distr. Le Seuil), París, 1993.
- Veiga, F., "Algunes reflexions sobre l'origen dels nacionalismes balcànics al segle XIX" en A.Cucó (ed.), "Nació i nacionalisme a l'Europa central i oriental", *Afers*, v.VII, nº 14, 1992a.
- Veiga, F., "Los Balcanes: modelos para un desorden", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, id., Barcelona, 1992b.
- Vila, M., "Yugoslavia a la deriva", *Afers Internacionals*, nº 12-13, 1988.
- Vujacic, V. y Zaslavsky, V., "La desintegración de la URSS y Yugoslavia y sus causas", *Debats*, nº 40, jun.1992.
- Vukadinovic, R., "La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique", *Cahiers du CERJ*, nº 4, 1992.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia.  
Cesáreo R. Aguilera de Prat

# Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia

Cesáreo R. Aguilera de Prat\*

## LOS ANTECEDENTES: EL YUGOSLAVISMO TITISTA.

Es ya un tópico a la hora de analizar la destrucción violenta de Yugoslavia recordar su carácter “artificial” como Estado al surgir en 1918 (el “Reino de los Serbios, los Croatas y los Eslovenos”). De entrada, hay que señalar que *todos* los Estados tienen ese rasgo (otra cuestión es la de su mayor o menor tradición histórica y el grado de consenso social alcanzado) y, a continuación, que Yugoslavia (literalmente “los eslavos del sur”) plasmó el deseo de la gran mayoría de los dirigentes serbios, croatas, eslovenos, macedonios y montenegrinos a la unificación en un Estado común (Garde, 1992; Peroche, 1992).

Es cierto que el Estado yugoslavo de 1918 no se hizo desde bases igualitarias al imponerse la hegemonía serbia, facilitada por disponer de un Estado propio desde 1878. Así, por una parte, la Monarquía de los Karageorgevitch se subordinó a las grandes potencias imperialistas del momento y, por otra, amplió el foso interterritorial y social entre los pueblos yugoslavos. Pese a la sustancial identidad lingüística de la gran mayoría de sus *etnias* (exceptuando tan solo a las no eslavas, como albaneses y húngaros, por ejemplo), apenas cristalizó un sentido de pertenencia e identidad comunes en el nuevo Estado que, además, adoptó casi de inmediato una estructura autoritaria extremadamente conservadora. Así pues, ni el nacionalismo gran-serbio ni la dictadura reaccionaria podían ser las mejores bases para forjar un consenso cívico general hacia el nuevo Estado. En otras palabras, resultó constatable un malentendido histórico de fondo sobre *Yugoslavia* pues para eslovenos

y croatas se trataba de una creación paritaria para su plena afirmación nacional, mientras que para los serbios la nueva entidad realizaba su designio nacional de reunir a su comunidad en un solo Estado que ampliaba el que ya poseían (Ramonet, 1993).

La segunda guerra mundial tuvo un coste humano enorme para Yugoslavia a causa de la ocupación nazi y de las ilimitadas violencias de los fascistas locales. Precisamente, los *ustachis* croatas del régimen-títere de Ante Pavelic, aliado de los nazis, inauguraron la siniestra política de “limpieza étnica” contra los serbios, imponiendo un macabro genocidio. En menor medida, los extremistas reaccionarios serbios (los *chetniks*) practicaron una política similar. En este terrible contexto de odio y destrucción sobresalió el PC como la única alternativa emancipadora. Las milicias comunistas, eficazmente dirigidas por el entonces comandante partisano Tito, desarrollaron una doble guerra de liberación nacional (contra el ocupante alemán) y de revolución social (contra los reaccionarios yugoslavos). La resistencia del FLN dirigido por el PC se acabaría imponiendo con efectos externos e internos: su contribución fue importante para debilitar al nazismo en el contexto internacional y, a la vez, fue capaz de conquistar plenamente la hegemonía en Yugoslavia. Pese a las reservas soviéticas (Stalin), Tito proclamó la república Popular Socialista y Federativa de Yugoslavia en 1945, al finalizar la Liberación. Decisión revalidada masivamente por los ciudadanos al otorgar el 90% de los votos al FLN antes de concluir ese mismo año.

Yugoslavia salió de la contienda económica y socialmente destruida, pero con un firme liderazgo político (Tito) y una sólida organización vertebradora del poder (el PC). La ruptura con Stalin (1948) reforzó aún más el carisma del principal dirigente del país como héroe nacional suprapartidista. Yugoslavia se convirtió así en el Estado más peculiar del socialismo real: fruto de una revolución autóctona (caso único en la Europa del Este), vía propia, independiente, frente a la “patria del socialismo” (el “no-alineamiento” internacional y la aproximación política al Tercer Mundo) y ensayo “autogestionario” (autonomía económica y cultural, pero no política) y descentralizador (federalismo territorial, pero con partido único). En otras palabras, el titismo quiso ser una suerte de “tercera vía”, un proyecto de comunismo nacional sin soviétización (Eguigaray, 1991).

En realidad, la ruptura con la URSS no fue ideológica, sino política: la teorización “autogestionaria” es posterior y se hizo para revestir doctrinalmente aquel hecho. Este modelo flexibilizó la planificación centralizada, pero reservó al Estado (monopartidista) las decisiones fundamentales (Vara, 1991). Así pues, el *socialismo de autogestión* no fue más que una variante descentralizada del sistema del *socialismo real* y acabó favoreciendo a los intereses de los dirigentes locales. La LCY (Liga Comunista Yugoslava) era el elemento de cierre que operaba completamente incontrolada por encima, en virtud del intocable principio del papel de *vanguardia* oficialmente institucionalizado (Dimitrijevic, 1992).

El federalismo del *socialismo real* funcionó, a su vez, como variante del Estado unitario descentralizado (regional) por la existencia del partido único y del principio del centralismo democrático. Los comunistas siempre tuvieron un punto de vista

instrumental tanto de la cuestión nacional (elemento de movilización y de extensión de su influencia, antes y después de tomar el poder) como del federalismo (simple técnica administrativa y no medio para la distribución pluralista del poder). No obstante, Yugoslavia fue al respecto un caso atípico en el *socialismo real* ya que las élites locales fueron realmente compensadas con la fórmula de la autogestión: siempre que la dirección monocrática no fuese contestada, el margen de maniobra de las diferentes Repúblicas fue apreciable.

La tolerancia cultural favoreció el desarrollo -siquiera larvado- de los nacionalismos y la autogestión y acentuó el contraste norte/sur en términos de desarrollo : a principios de los ochenta Eslovenia y Croacia tenían una renta *per capita* superior en 100% y 23% respectivamente al resto de la Federación. En Kósovo el 24% de la población activa pertenecía al sector primario mientras que en Eslovenia solo el 8% (Gómez Serrano, 1991). Con todo, las fronteras interétnicas no eran rígidas y la movilidad de residencia y trabajo bastante alta. Durante veinte años (1950-1970) Yugoslavia tuvo un crecimiento sostenido notable, recibiendo préstamos exteriores y ampliando el comercio internacional. A mediados de los setenta todavía hubiera sido posible una política de reformas económicas y políticas desde el centro que hubiera podido funcionar, pero la lógica del sistema comunista lo impidió: los tecnócratas reformistas fueron desplazados y la tradicional *nomenklatura* burocrática restableció sus controles (Vujacic, 1992). Sin embargo, el contexto empezó a empeorar: el foso entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas no dejó de ampliarse, descendió de modo alarmante la productividad laboral, la inversión extranjera se retrajo, se extendió la corrupción y aumentó la fragmentación por la tendencia autárquica de las Repúblicas (Ciliga, 1974; Burg, 1983).

Precisamente, la Constitución de 1974 amplió la descentralización económica territorial (Voivodina y Kósovo obtienen autonomía en la República serbia), reforzando identidades nacionales a modo de mecanismo compensador por la desconsideración de los derechos personales. Típico ejemplo de primacía del criterio “comunitarista” sobre el individualista, además de factor equilibrador de élites locales. El modelo titista que parecía diferente del soviético fue, en realidad, muy similar, aunque con mayor legitimidad que la de los países socialistas del entorno al haber surgido de una revolución autóctona (Tomic, 1991). No obstante, la cristalización de un sistema de *nomenklatura* confirma las insuficiencias estructurales del modelo yugoslavo de *socialismo real* que funcionó como una variante específica de populismo autoritario parcialmente *ilustrado* y, a la postre, neoburocrático (Horvat, 1992). Al desaparecer Tito se resquebrajó la principal garantía para mantener el equilibrio interrepublicano pues nadie podía suplirle en legitimidad carismática. Desde entonces, élites, disidentes y el grueso de la población abrazaron el nacionalismo como principal recurso “salvífico” (Ra’anan, 1977; Rodríguez Abascal, 1992).

## LOS INICIOS DE LA TRANSICIÓN Y LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA.

Yugoslavia tuvo durante los ochenta el proceso de transición más tortuoso y diferenciado de la Europa del Este, finalmente malogrado. En el proceso post-titista no se producirá ni un choque frontal entre los comunistas y la sociedad civil (Polonia), ni negociación en un contexto crítico (Hungría), ni tampoco mero continuismo (Bulgaria y Albania en un primer momento). Ciertamente, la transición hacia el pluralismo fue desigual, pero imparable durante la década, concretándose en varias Repúblicas, pero no en la Federación, bloqueada por los inmovilistas. En otras palabras, se produjo una renovación parcial en algunas Repúblicas, pero, en cambio, fue imposible abordar la reforma en toda la Federación. Por lo demás, la democratización ha sido relativa en casi todas las Repúblicas (salvo en Eslovenia) y meramente formal en Serbia y Montenegro (Shoup, 1989; Gati, 1992).

Desde luego, la creciente crisis económica que Yugoslavia empezó a sufrir desde 1980 contribuye a explicar muchos factores. En efecto, a partir de ese año se asiste a un empeoramiento general productivo, financiero y comercial, así como a crecientes dificultades en el mercado laboral y a la reducción de los servicios sociales (Stankovic, 1981; Ramet, 1985). La autogestión fue puramente nominal y se redujo el limitado espacio del mercado por el excesivo intervencionismo del Estado. Además, no sólo la autogestión funcionó burocráticamente, sino que favoreció la atomización de la producción. Todo ello supuso el brusco fin de un período de constante expansión anterior, de ahí el programa “de choque” de Markovic en 1989 que, sin embargo, supuso una política monetarista de liberalización fracasada (Vara, 1991; Gómez Serrano, 1991; Horvat, 1992).

La autogestión y el federalismo tradicionales acentuaron la fragmentación del espacio económico común y la tendencia al localismo. El estancamiento fue la norma y cada unidad productiva se limitó a mantener el *statu quo*. El sistema autogestionario no incentivó la inversión, de ahí la búsqueda de empréstitos y de financiación exterior, aún siendo reducido el margen autónomo de toma de decisiones. A su vez, el federalismo, que en Yugoslavia tuvo cierta virtualidad como factor de reparto de cuotas de poder entre élites locales, acabó operando económicamente como elemento de fragmentación: cada autoridad territorial ha actuado para preservar sus intereses y los de su zona a fin de consolidarse y contar con apoyo social (Vila, 1989; Franquesa, 1989). Por tanto, no es casual que los diversos planes de reformas económicas fracasaran sucesivamente por las diferencias entre las élites políticas de las Repúblicas que fueron cerrando el mercado interior: la falta de cohesión y coordinación económicas, favorecida por las posibilidades descentralizadoras de la Constitución de 1974, reforzó las tendencias centrífugas y la autarquía local (Krulic, 1989).

En definitiva, el complejo y contradictorio proceso de transición en Yugoslavia durante los años ochenta erosionó la legitimidad del sistema y el post-titismo no resistió la prueba del mantenimiento de sus bases estructurales (Nikolic, 1989; Magas, 1993). La crisis definitiva

ha acabado con los tradicionales polos sobre los que descansaba el modelo: el ideario titista (el peculiar *comunismo nacional*) y el sistema autogestionario federal a modo de “tercera vía”. Finalmente, ni el recuerdo de la resistencia (la visión mítica de la Segunda Guerra Mundial), ni el “no-alineamiento” posterior (el “orgullo patriótico” de ser un Estado independiente internacionalmente respetado y reconocido) han servido: el propio *yugoslavismo*, como nacionalismo de Estado, ha sucumbido (por lo demás, no deja de ser un tanto irónico recordar que tal ideología fue una creación cultural de la intelectualidad croata del siglo XIX: el “ilirismo” de Gaj o Strossmayer, por ejemplo). Al desaparecer Tito se constató que la LCY no había “resuelto” la cuestión nacional (algo que afirmaba haber hecho y “científicamente”, además): la “fraternidad” sureslava se rompió y no fueron suficientes las proximidades étnico-lingüísticas, prevaleciendo otros *cleavages* históricos (Burg, 1989).

## LA RUPTURA DE 1987-1991.

El irregular acceso de Milosevic a la secretaría general de la Liga Comunista de Serbia (1987) fue uno de los factores clave para la consumación de la ruptura política del sistema (Petra, 1992). Este dirigente populista-autoritario optó por el nacionalismo gran-serbio como elemento básico de su liderazgo para consolidarse en el poder y movilizar a la población. además de depurar el aparato del partido, Milosevic suprimió la autonomía de Voivodina (1988) y Kósovo (1989), asegurándose el apoyo de Montenegro. El abandono de la tradicional política oficial hacia las nacionalidades rompió el delicado equilibrio étnico yugoslavo: las élites locales apostaron entonces por el nacionalismo independentista como elemento de presión sobre el centro (Tomic, 1991; Vujacic, 1992). Milosevic anunció su proyecto de reformar la Constitución federal de 1974 en sentido centralizador para modificar el acceso rotativo automático a la Presidencia federal y restringir las amplias competencias de las Repúblicas y las Provincias (Rusinow, 1986). De hecho, desde ese momento, se produjo una parálisis institucional y el proceso político transcurrió al margen de las previsiones jurídicas (Krucic, 1989). El compromiso de Milosevic de “resolver la cuestión nacional serbia” provocó la fractura política y la generalización de los nacionalismos extremistas (Horvat, 1992). Su autoritarismo en la LCY hizo que esta se fragmentara localmente, dejando de existir (enero de 1990): los delegados eslovenos la abandonaron y, después, el croata Mesic no pudo acceder a la Presidencia federal por el veto serbio. Al producirse el fin de la LCY desapareció el único instrumento político de cohesión de todo el Estado, empezando ahí la desintegración: los comunistas locales se vinculan a sus sociedades y se reconvierten en nacionalistas (Nicolic, 1989; Shoup, 1989).

Se verificará así un agotamiento completo de las fuentes de legitimación tradicionales del nuevo “yugoslavismo” posterior a 1945 por el colapso del sistema comunista y la subsiguiente desintegración del Estado. Paralelamente, el intento del Primer Ministro

federal Markovic de reformar la economía no pudo impedir la guerra comercial entre Repúblicas. Serbia, pretextando explotación económica por parte de las Repúblicas desarrolladas, restringió las relaciones comerciales con éstas y adoptó represalias en ese terreno. Con ello, se rompió el espacio económico común y, de hecho, se liquidaron las instituciones federales de Yugoslavia. A la desarticulación económica e institucional pronto hubo que añadir la cultural pues los medios de comunicación social, bien poco pluralistas, atizaron los odios interétnicos.

En otras palabras, la rivalidad entre élites burocráticas locales condujo al enfrentamiento (singular resultado del “estatismo policéntrico” yugoslavo): aquellas reorientaron su discurso hacia el nacionalismo para proyectarse como “salvadoras” de la etnia y perpetuarse en el poder (Schreiber, 1990). La historia particular es demagógicamente instrumentalizada y se mitifica el Estado-Nación homogéneo, objetivo al que debe subordinarse cualquier otra reivindicación. Paradójicamente, la mayor riqueza de Yugoslavia (seis nacionalidades, trece minorías *étnicas*, doce idiomas -tres de ellos oficiales en toda la Federación (por no citar los numerosos y diferenciados dialectos existentes)-, dos alfabetos, tres religiones y dos grandes legados históricos) se convirtió en el principal obstáculo para la democratización (Tomic, 1991).

La carencia absoluta de tradición democrática y pluralista favoreció a los dirigentes nacionalistas agresivos y autoritarios: los derechos humanos fueron, en general, escasamente respetados y las élites se beneficiaron de la incultura política de los ciudadanos y de la práctica ausencia de verdaderos partidos políticos (ANUE.1, 1992; Ramonet, 1993). En efecto, su proliferación formal no aclaró las perspectivas pues casi todos los dirigentes se apuntaron al nacionalismo como fórmula primaria de movilización: no fueron los programas de derecha e izquierda los que separaron las opciones, sino el *cleavage* nacional conflictivamente movilizado (Burg, 1989).

En las diferentes elecciones celebradas en las Repúblicas durante 1990 se impusieron por doquier los dirigentes nacionalistas (la gran mayoría comunistas reconvertidos). Milosevic, en particular, contribuyó a la victoria de los nacionalistas en todas partes. Sin embargo, mientras que en Eslovenia, en Macedonia y en Bosnia-Herzegovina las elecciones fueron suficientemente democráticas, en Croacia tuvieron un carácter semi-competitivo (tanto por la agresiva campaña ultranacionalista de Tudjman-líder de CDC y ex-general partisano titista-, como por la marginación de las minorías serbias de la Krajina y Eslovenia en Croacia). En Serbia y Montenegro el continuismo fue la norma y los pequeños partidos democráticos de la oposición fueron hostigados, de ahí que, en este caso, los resultados electorales carezcan de credibilidad (a lo que hay que añadir el masivo boicot de los albaneses del Kósovo) (Flores, 1991; Tomic, 1991).

Los eslovenos (Kucan) derrotaron al *aparato* fiel a Milosevic, pero el enconamiento se producirá por la insensibilidad pluralista de los nacionalistas croatas: su triunfo electoral alarmó a la minoría serbia de Croacia. Por una parte, las nuevas autoridades restringieron los derechos cívicos de los serbios (de participación, de propiedad y otros) y, por otra, estos, en vez de negociar sus reivindicaciones en las instituciones existentes, se autoproclama-

maron “independientes”, solicitando y obteniendo la “fraternal protección” de Serbia que no podía abandonar a sus “connacionales” del exterior (Horvat,1992).Esta conjunción de nacionalismo homogeneizador croata y nacionalismo gran-serbio desembocaría finalmente en el conflicto armado (Dempsey,1992).

La impotencia de los últimos Gobiernos federales (Markovic, Mesic) fue completa ante el poder fáctico de las Repúblicas. La última oportunidad, es decir, la propuesta eslovena y croata de una Confederación (julio de 1990), no fue asumida por Milosevic, solo dispuesto a redefinir la Federación teóricamente vigente.Entidad que carecía ya de toda influencia, vacía de contenido político y desbordada incluso por el Ejército. Precisamente, Milosevic supo ganarse su apoyo mayoritario dada la hegemonía serbia entre la oficialidad. En estas circunstancias, cuatro Repúblicas organizaron referéndum de autodeterminación que, por supuesto, confirmaron la opción independentista (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia, al que cabría añadir el semi-clandestino del Kósovo, reputado ilegal por Serbia). Así, las presiones internacionales para mantener Yugoslavia cedieron y, ante la pasividad general, estalló la guerra civil (julio de 1991).Yugoslavia dejó de existir por la fragmentación interior debida a la hegemonía de los nacionalismos excluyentes y el desenlace fue violento por la actitud de serbia que utilizó como pretexto la marginación de las minorías serbias en las otras Repúblicas, ignorando en flagrante contradicción su propia negación interna de la diversidad (Voivodina, Kósovo, Sanzak).

## LAS CAUSAS DE LA DESINTEGRACIÓN Y EL PROBLEMA SERBIO.

A la hora de analizar los factores que explican la ruptura violenta de Yugoslavia hay que evitar, sobre todo, el determinismo historicista pues los eventuales conflictos del pasado no explican los actuales. En otras palabras, la desintegración presente no es el resultado “inevitable” de un mal nacimiento como Estado unitario. Este punto de vista exime parcialmente de responsabilidades a los dirigentes y a los grupos que han optado por la confrontación bélica ya que los factores históricos pueden influir, pero no establecen una relación directa de causa-efecto (Rodríguez Abascal,1992; Veiga, 1992a). Hay que ser, pues, cuidadosos al recurrir a la historia para descartar toda interpretación fatalista. Naturalmente, los dirigentes nacionalistas recurren a su uso manipulado para justificar y legitimar su posición, pero no puede ignorarse que los dos principales pueblos ex-yugoslavos, serbios y croatas, son muy afines (ANUE.2, 1992).

Por lo demás, el proceso ha sido exclusivamente interno ya que la comunidad internacional hizo todo lo posible por preservar Yugoslavia. En este sentido, no se puede atribuir la responsabilidad principal a Alemania y Austria pues estos Estados reconocieron a Eslovenia y Croacia cuando la Federación había dejado virtualmente de existir (Korinman, 1993).

Se puede discutir su anticipación y no sincronización con relación a la Comunidad Europea, así como su propio interés, pero la “conjura germano-católica” ha formado parte exclusivamente de la propaganda de Milosevic. Con todo, no deja de ser cierto que, tras la desaparición del Pacto de Varsovia, el mantenimiento de Yugoslavia dejó de ser crucial para los EUA y la OTAN (Mariño Menéndez, 1992; Gautier, 1992).

A las causas históricas (las dos tradiciones imperiales, austro-húngara y turca en el norte y el sur respectivamente, además de los avatares de la Segunda Guerra Mundial), hay que añadir la quiebra del sistema económico autogestionario. Pero, sin duda, las razones directamente políticas son las determinantes: la desintegración traumática del sistema de partido único supondrá también el fin del Estado y la identificación del poder central con los intereses de Serbia arruinó la continuidad de la Federación, de ahí la imposición de las tendencias centrífugas por doquier. Ello traduce el fracaso de la política de las nacionalidades de los comunistas y la falta de suficiente consenso cívico para cimentar las bases de la convivencia ya que la rigidez del anterior sistema no permitió la libre expresión del pluralismo. La movilización nacionalista general se explica por la falta de medios alternativos de acción colectiva y la coincidencia entre los intereses político-económicos de las élites y los grupos étnico-nacionales creó las condiciones para ello. La descentralización exacerbó las tendencias autárquicas durante los años ochenta y la introducción de la economía de mercado así como la incipiente democratización agudizaron las tensiones interterritoriales e interélites, deslegitimando al centro. Los conciliadores fueron desbordados en todas partes, siendo imposible la transformación democrática de la Federación y consolidándose los nacionalismos extremistas (Varios, 1991; Raufer/Haut, 1992; Vukadinovic, 1992).

En realidad, una de las cuestiones clave en la destrucción de Yugoslavia es la centralidad de la cuestión serbia a la que se le ha prestado una atención secundaria. Ciertamente, los dirigentes serbios (de Serbia y de los territorios exteriores mayoritariamente poblados por serbios que se han rebelado contra las autoridades croatas y bosnias) son considerados como los principales responsables del conflicto bélico. Un tercio de los serbios vive fuera de Serbia y eso, que antes carecía de importancia alguna, se ha convertido ahora en un factor esencial para entender la lógica de una larga guerra de desgaste y de operaciones militares limitadas (Varios, 1992a).

Históricamente, hay que recordar que los serbios formaron el primer Estado sueslavo independiente y mientras hoy se ha producido la reunificación alemana se ha dado casi al mismo tiempo la partición de los serbios. De ahí que uno de los principales argumentos de sus dirigentes sea el siguiente: si los eslovenos y los croatas han tenido derecho a un Estado independiente del mismo modo los serbios pretenden reunirse en uno propio. Esto es, las minorías serbias de Croacia y Bosnia no quieren depender de las nuevas autoridades de esos países, ni como “extranjeros” y ni siquiera como “ciudadanos” *de* los mismos. Por lo demás, Serbia aduce que la liquidación de la Federación yugoslava obliga a redefinir el principio de la autodeterminación étnico-territorial y a revisar las anteriores delimitaciones internas (Varios, 1992a; Melchior, 1993; Grmek, 1993).

## LA CUESTIÓN NACIONAL.

Desde su fundación Yugoslavia se ha planteado el problema de su endeble “identidad”, pero, en realidad, no tanto por sus diferencias internas, cuanto por la ausencia de valores fundamentales compartidos por todos. Por una parte, algunos Estados plurinacionales son muy estables, de ahí que insistir en el argumento de la “artificialidad” yugoslava no aclare su proceso de destrucción y, por otra, la mayoría de los pueblos yugoslavos es muy similar (la lengua serbo-croata es compartida por casi todos). La cuestión clave ha sido la de carecer de una base suficiente de consenso hacia el Estado común. Los comunistas intentaron resolver el problema imponiendo su ideología y su sistema político (Dimitrijevic, 1992). La LCY puso en práctica una política cuyo objetivo prioritario era el de equilibrar a unas nacionalidades frente a otras, procurando que los contrastes se amortiguaran y equiparando a los dos grupos mayores. Por esta razón, la LCY alentó la proliferación de grupos cuya finalidad era la de atomizar y mezclar al máximo las *étnias*. Así, por ejemplo, se creó la “nacionalidad musulmana” a mediados de los años sesenta (fundamentalmente presente en Bosnia y formada por serbios y croatas de cultura islámica) y en el mismo período se codificó una lengua “macedonia” (variante dialectal del búlgaro), fomentando artificialmente su conciencia nacional. Asimismo, los montenegrinos, étnicamente idénticos a los serbios, son ahora más “nacionales” gracias a la política comunista (Vujacic, 1992).

Desde el punto de vista oficial la LCY reconocía el derecho de autodeterminación de los *cinco* pueblos yugoslavos (serbios, croatas, eslovenos, montenegrinos y macedonios), a la vez que defendía su unidad federal basada en la igualdad y en el pleno respeto de los derechos nacionales. La LCY argumentó que la revolución había forjado “lazos fraternales indestructibles” entre todos los yugoslavos, basados en el “internacionalismo socialista”. En consecuencia, habría surgido un “patriotismo socialista yugoslavo” como “complemento internacionalista” (binacional) de la pertenencia de cada ciudadano a su respectiva nacionalidad. Para la LCY solo la Federación yugoslava podía permitir el pleno desarrollo de sus pueblos, combinando la solidaridad con los derechos nacionales. Tarea de los comunistas era la de combatir las tendencias hacia el nacionalismo burgués antisocialista y evitar, a la vez, las desviaciones burocráticas, centralistas y hegemónicas de acuerdo con el principio “ni particularismo localista, ni imposición de gran-Estado” (LCY, 1977).

Esta política deliberada de interpenetración étnica hizo que prácticamente ningún grupo nacional coincidiera con las fronteras interiores de las Repúblicas (el hecho no es nuevo, pero fue intensificado por la LCY). La heterogénea pluralidad de grupos está tan generalizada en todos los territorios que hace prácticamente imposible definir qué grupo es el morador “natural” (el “titular” de los derechos) de cada uno de ellos. Si cada etnia aspira a su Estado habría que crear no menos de quince en la ex-Yugoslavia, con problemas irresolubles de delimitación de fronteras y de desplazamientos humanos, además de existir numerosísimos grupos mixtos (Hondius, 1968; Rodríguez-Abascal, 1992; Komac, 1992). Puestos a buscar diferencias y afinidades se constata que las líneas divisorias

atravesan incluso las propias *étnias*: serbios y croatas de Voivodina usan un dialecto común que les separa de Zagreb y Belgrado, al igual que en Bosnia. Hay más afinidades entre los croatas de Zagreb y los eslovenos que entre aquellos y los croatas de Dubrovnik. Los serbios del sur son más parecidos a los macedonios que a los serbios de la Krajina y así sucesivamente.

Dada la gran diversidad en todas las Repúblicas: ¿era Croacia, con su gran minoría serbia, una República de los croatas o una República plurinacional? o ¿Cual de las dos cosas era Serbia, con su gran minoría albanesa? Esta cuestión nunca se resolvió ya que las fronteras interiores fueron trazadas por la LCY con objeto fundamental de repartir a los serbios en todas las Repúblicas. Al consumarse la ruptura en 1991 las minorías serbias, en general, se negaron a aceptar los nuevos Estados independientes y las viejas fronteras interiores, antes solo aceptadas en virtud del principio federal. El chauvinismo de Tudjman y las iniciales declaraciones islamistas de Itzegbegovic alarmaron a las minorías serbias y, aunque sendos dirigentes rectificaron (el primero reconoció los derechos de las minorías y el segundo preconizó sencillamente una “República de ciudadanos”), el conflicto armado ya no se pudo detener (Vujacic, 1992; ANUE.2, 1992).

La ruptura de Yugoslavia ha convertido en fronteras internacionales los límites administrativos titistas de las Repúblicas sin una negociación específica al respecto y esta ha sido una de las principales razones que aducen las minorías serbias rebeldes para considerar ilegítimo el uso que se ha hecho del principio de las nacionalidades. De hecho, han resultado indisolubles la autodeterminación y los derechos de las minorías, lo que complica el panorama y hace parcial el ejercicio unilateral de uno u otro criterio (autodeterminación sin matices al servicio del grupo hegemónico o presión *chantajista* de las minorías) (Ramonet, 1993). Esta claro que no hay derechos incondicionados y que todos deben equilibrarse, pero, en particular, la aplicación mecánica e instrumental del genérico derecho de autodeterminación ha demostrado la inviabilidad práctica de esta fórmula doctrinal en la ex-Yugoslavia ya que ha conducido a lógicas de exclusión que han vulnerado otros derechos humanos fundamentales en aras de la homogeneización monolítica y de la “depuración” étnica excluyente y antipluralista. La concreción del principio de las nacionalidades ha producido efectos nefastos para las poblaciones y ha reforzado a dirigentes irresponsables y a élites demagógicas agresivas. Al asumir tal criterio no se puede hacer abstracción del problema territorial ya que, en este caso, ha confirmado la evidente imposibilidad de las particiones *étnicas* (Varios, 1992a).

En todo caso, sí son perceptibles dos grandes zonas diferenciadas por varias causas: la zona noroccidental (Eslovenia, Croacia) con tradición histórico-cultural austro-húngara, religión católica, desarrollo económico, anticentralismo y un mayor peso de la oposición no comunista y la zona suroriental (Serbia, Montenegro) con tradición otomana, religiones ortodoxa y musulmana, subdesarrollo, centralismo y hegemonía comunista. Al margen de zonas “grises” (Bosnia y Macedonia) con fuerte presencia musulmana (Krucic, 1989; Magas, 1993).

## LA GENERALIZACIÓN DE LOS NACIONALISMOS.

Al desaparecer Tito se agotó la capacidad integradora del sistema ya que la LCY careció de instrumentos para reaccionar ante las nuevas necesidades y sus intereses bloquearon el proceso democratizador (Dimitrijevic, 1992). El sistema no fue superado por movilizaciones de la sociedad civil, sino por sus propias contradicciones internas: la democratización siquiera parcial de las Repúblicas y la descomposición del socialismo autogestionario coinciden con el renacimiento de los nacionalismos (Tomic, 1991). Las élites optaron por un nacionalismo esencialista conflictivo en territorios pluriculturales, de ahí la irracionalidad de las políticas asimilistas forzadas (por no referirse a las deportaciones e incluso al exterminio) con desconsideración absoluta de los derechos de las minorías (Rodríguez-Abascal, 1992). Fue, pues, la movilización nacionalista la que adquirió un nivel sin precedentes en Yugoslavia y la ruptura violenta ha sido la expresión más dramática del agotamiento completo de los regímenes de tipo soviético (Vujacic, 1992). La autodisolución de la LCY (1990) mostró que esta era tan solo una frágil agrupación de partidos comunistas nacionales que desembocaron en movimientos centrífugos (Eslovenia, Croacia, Macedonia) y en el nacionalismo gran-serbio, solo dispuesto a admitir una Federación hecha a su medida y, en cualquier caso, motivado por la defensa de todos los serbios allí donde estuvieran (excepcionalmente el independentismo/irredentismo del Kósovo no fue dirigido por los comunistas).

Todas las élites optaron, en efecto, por nacionalismos de tipo populista, con nula voluntad de consenso. La legitimación electoral reforzó su posición en las diferentes Repúblicas, pero de ahí no se configuraron precisamente sociedades modernas basadas en los Derechos Humanos. Comunistas y anticomunistas se sumaron a la bandera nacionalista: los primeros para seguir en el poder y los segundos para conquistarlo, reduciendo con ello todos los proyectos políticos tan solo al mítico Estado-Nación.

El nacionalismo homogeneizador de Tudjman empujó a los rebeldes serbios de la Krajina y de Eslavonia en brazos de Milosevic. Tudjman ha acaparado un gran poder vaciando de contenido real la democracia proclamada en la Constitución y sólo reconoció los derechos de las minorías por las presiones alemanas. A su vez, Milosevic, el principal responsable del conflicto, ha impuesto un agresivo autoritarismo nacionalista con proyección exterior. Es decir, ni los dirigentes croatas, ni los serbios se preocuparon del tremendo coste humano que iba a tener la partición violenta del Estado. No ha sido posible un nacionalismo voluntarista y flexible de tipo liberal, tolerante con la diversidad y el pluralismo. Probablemente, la mejor fórmula para la transición hubiera sido la de no recurrir a nacionalismo alguno: lo prioritario debiera haber sido establecer la democracia tomando al individuo y no a la nación como referencia básica, garantizando los derechos cívicos fundamentales. Desde este punto de vista, lo importante para definir la legitimidad del poder no es el ámbito nacional-territorial de "pertenencia", sino el respeto de los derechos individuales (Rodríguez-Abascal, 1992).

Con relación al nacionalismo serbio no puede ignorarse que este ha sido atizado por Milosevic como instrumento de su consolidación política, beneficiándose de los errores de Tudjman que le sirvieron el pretexto intervencionista (ANUE.2, 1992). Por lo demás, no todos los serbios participan de ese criterio: hay oposición a Milosevic en Serbia y una significativa minoría serbia es leal al gobierno de Itzegbegovic en Bosnia. Hay, por tanto, líneas cruzadas y no enfrentamientos en bloque de una comunidad étnica contra otra aunque aquellas tiendan a debilitarse a medida que el enfrentamiento se agrava.

El nacionalismo que da la primacía a los derechos colectivos de la *étnia* sobre los individuales se ha mostrado como el principal instrumento de manipulación política, con perniciosos efectos para el pluralismo puesto que los discrepantes del criterio hegemónico son descalificados como “traidores” (Tomic, 1991). Esta visión dominante se explica por el vacío ideológico posterior al hundimiento del comunismo y por la falta de hábitos transaccionales basados en la negociación pacífica y en el consenso constitucional. Anteponer los intereses de la nación como ente orgánico por encima de las personas concretas hizo imposible la democracia en Yugoslavia. En todas las Repúblicas -si bien con grados- se desencadenó una dinámica absurda de tipo homogeneizador: “lo nacional” se impone a los ciudadanos y es definido monopólicamente por los detentadores del poder, siendo un formidable instrumento cohesionador de la sociedad y de la élite y reductor del pluralismo (Dimitrijevic, 1992).

En nombre del “esfuerzo de guerra” y de la “causa nacional” la democracia se ha restringido en casi todas partes, dando paso a los peores excesos: los dirigentes croatas han afirmado luchar por el “Occidente cristiano contra el comunismo” y los serbios contra el “fascismo croata” o el “fundamentalismo islámico”. El “enemigo” es la otra *étnia* en bloque y, en su caso, el “mal ciudadano” (ANUE.2, 1992). Es evidente que, en estas circunstancias, los opositores han sido prácticamente silenciados ya que las ideologías políticas parecen haberse reducido a la pertenencia *étnica* (Varios, 1992b). El nacionalismo llama a otro nacionalismo, de ahí el uso manipulado de la historia y la construcción de mitos esencialistas que han desbordado todo debate racional, reforzando el autoritarismo y la homogeneización. La lógica de ciertos nacionalismos “consecuentes” ha conducido a que el crítico y el pacifista sean considerados enemigos de la “patria en peligro”. El descarado uso serbio de los derechos de sus minorías en el exterior no tiene proyección interna similar ya que, en su República, son completamente negados. En definitiva, el razonamiento que no ha sido posible es el siguiente: no hace falta ser nacionalista (incluso parece preferible no serlo, a la vista de lo ocurrido) para defender los derechos nacionales. Un demócrata no nacionalista combinará la prioritaria defensa de los derechos individuales con los colectivos, sin exclusiones (Veiga, 1992b).

## LA GUERRA CIVIL.

El rechazo serbio de la propuesta confederal provocó sendas declaraciones unilaterales de independencia en Eslovenia y Croacia (25-6-91), iniciándose de inmediato el conflicto armado (Crnobrnja, 1992). Tras unos breves combates en Eslovenia, territorio dado por perdido por la Federación y nacionalmente el más homogéneo de todos, la guerra se desplazó hacia Croacia cobrando una intensidad muy superior. En efecto, consideraciones geoestratégicas (el control del Adriático dálmata), económicas y demográficas hicieron que las fuerzas armadas federales se volcaran en apoyo de las minorías serbias de la República y, desde luego, la guerra no hubiera sido posible sin la alianza entre los militares y Milosevic. Por lo demás, los nuevos Estados pronto supieron construir fuerzas de defensa bastante efectivas.

La guerra desencadenada por los serbios tuvo por objeto controlar determinados enclaves para enlazar territorialmente a la población serbia de la Krajina, el Srem y Eslavonia oriental con las zonas serbias de Bosnia y éstas, a su vez, con Serbia. La minoría serbia de Croacia (apenas el 12% de la población) conseguirá hacerse con el control del 31.5% del territorio, rompiendo constantemente los cerca de quince alto el fuego pactados. Las hostilidades cesaron cuando los rebeldes serbios consiguieron imponer con sus milicias irregulares y el apoyo del Ejército “federal” todos sus objetivos (enero de 1992), interponiéndose entonces las fuerzas de pacificación de la ONU. Los serbios han recurrido al derecho de autodeterminación, se han proclamado independientes y han afirmado querer seguir siendo yugoslavos (Ubeda, 1992). En diciembre de 1991, la Comunidad Europea, modificando su anterior punto de vista, reconoció la independencia de Eslovenia y Croacia con la esperanza de acabar así con la guerra. La CE reconoció tardíamente su error al insistir en el mantenimiento de la integridad de Yugoslavia cuando, de hecho, ésta ya no existía y tal ficción no había hecho más que alentar a los militaristas serbios.

Concluida la guerra serbo-croata (en realidad, simplemente “congelada”) la tensión se desplazó a otras áreas :el Kósovo (donde la gran mayoría albanesa está excluida del poder por la minoría serbia que considera el territorio “cuna sagrada de la patria”), el Sanzak (importante enclave musulmán en Serbia), Voivodina (con una fuerte minoría húngara) y Macedonia (con veleidades “irredentistas” de la minoría albanesa y reivindicaciones territoriales potenciales de Bulgaria, Grecia y Albania). Los riesgos de “balcanización” y de generalización del conflicto no son, pues, desdeñables (Gautier, 1992; Petra, 1992).

Sin embargo, el conflicto más terrible ha estallado en Bosnia-Herzegovina, precisamente la República más heterogénea y mezclada de todas (los tres grupos principales representan los siguientes porcentajes:musulmanes 40%, serbios 32% y croatas 18%). Esta guerra combina elementos de conflicto entre élites, entre étnias y entre grupos organizados. En cualquier caso, la contraposición fundamental opone a los que iniciaron la agresión contra el Gobierno legítimo de Itzegbegovic (los serbios bosnios rebeldes apoyados por Serbia y

dirigidos por Karadzic) y a los leales al mismo (la mayoría de los bosnios: todos los musulmanes pues les va en ello su futuro político, una parte de los croatas e incluso a una minoría del grupo serbio). Debe recordarse que Itzegbegovic ganó claramente las elecciones democráticas y el referéndum de autodeterminación que permitió la proclamación de la independencia (27-2-92), aunque tal plebiscito fue boicoteado por la gran mayoría de los serbios bosnios en sus zonas.

La guerra interior es además una inadmisibles agresión contra un Estado soberano, internacionalmente reconocido, que recuerda las “liquidaciones” de finales de los años treinta en Checoslovaquia y Polonia (Gautier, 1992). Se trata además de una catástrofe para la población civil sometida a deportaciones masivas, violaciones, matanzas y destrucciones. En particular, la política de “limpieza étnica” es la más extrema manifestación de xenofobia y máximo ejemplo de un ultranacionalismo que ha escapado a todo control razonable y a toda convivencia civilizada. Hubo y hay quien cuestiona la identidad nacional de Bosnia por el hecho de que no exista en su territorio una clara mayoría nacional. Sin embargo, este factor debería ser -en sí mismo- precisamente el más favorable en aras del pluralismo impidiendo que ningún grupo pueda imponer sus “señas de identidad” a los demás. La convivencia de los tres grupos fundamentales (perfectamente posible durante el titismo) debería ser mutuamente enriquecedora y el patriotismo bosnio debería consistir en la lealtad constitucional a los Derechos Humanos, a la democracia y a las garantías jurídicas: un magnífico ejemplo civilizatorio. Precisamente, el Presidente bosnio Itzegbegovic propugna una “República de ciudadanos” frente al mítico Estado-Nación homogéneo. En cierto modo, Bosnia puede ser vista como una representación menor de lo que fue Yugoslavia, pero podría ser más viable que esta pues -al margen de las raíces históricas- la cuestión clave es que amplios grupos de ciudadanos de todas las *etnias* están dispuestos a convivir pacífica y democráticamente en ese espacio común.

Sin embargo, Bosnia no existe hoy como Estado unitario ya que el poder legítimo apenas controla un tercio del territorio (Gautier, 1992). Los acuerdos de Ginebra (el Plan Vance-Owen) que prevén la cantonalización de Bosnia en diez provincias pueden tener un solo efecto benéfico si se aceptan: el fin de las hostilidades militares. No obstante, la autoridad central apenas podrá controlar tales entidades y, además, las discusiones sobre la delimitación de las provincias y sus competencias pueden ser interminables. Las fronteras fácticas determinadas por los frentes militares tenderán a consolidarse con muy pocas variantes y los serbios rebeldes pueden ver como viable a medio plazo su proyecto de Estado propio. En cuanto sea posible, ejercerán su “inalienable derecho a la autodeterminación” y pedirán su incorporación a Serbia. Algo que, a su vez, también pueden hacer los croatas bosnios (Boban) hoy aliados circunstanciales y muy inestables del Gobierno Itzegbegovic (Ramonet, 1993). Por lo demás, los acuerdos de Washington (mayo de 1993) han legitimado *de facto* -aunque formalmente se nieguen las conquistas militares “provisionales” de los rebeldes, concesión que no ha hecho más que envalentonar sus ambiciones expansivas.

En otras palabras, la política de cantonalización étnica es, de hecho, antidemocrática (ha obligado a un Gobierno legítimo a ceder ante los rebeldes y su aplicación exige masivos desplazamientos de población), es imposible de aplicar “consecuentemente” por la existencia de numerosas familias mixtas y es anacrónica por la interrelación existente en el mundo de hoy. La mezcla étnica de Bosnia hace prácticamente inviable trazar líneas precisas de demarcación al respecto, de ahí que tal propuesta esté consolidando simplemente los frentes de guerra con leves retoques. Por lo demás, existe incluso el riesgo de partición del país pues Bosnia no tiene plenamente asegurada su integridad territorial como Estado: por una parte, hay serias sospechas sobre la existencia de un pacto secreto de partición entre Serbia y Croacia, aunque públicamente se haya desmentido y, por otra, si se impone la cantonalización el Gobierno central puede verse paralizado (Dempsey, 1992; Roux, 1993). El drama es que las numerosísimas atrocidades cometidas (campos de concentración, ejecuciones sumarias, desplazamientos forzados, destrucciones masivas, violaciones como arma política) van a hacer prácticamente imposible la eventual convivencia interétnica en el futuro, de ahí que la partición definitiva de Bosnia en tres zonas sea hoy casi inevitable (ANUE.2, 1992; Varios, 1993).

Por lo demás, la guerra también repercutirá negativamente en los serbios, sobre todo allí donde son minoría pues la lucha contra el “enemigo exterior” tiene también una proyección interior contra los “quintacolumnistas”. La guerra ha facilitado la concentración del poder, siendo generales los abusos y las irregularidades en casi todas partes. La debilidad de la oposición serbia a Milosevic es notoria y ni el ex-Presidente de la nueva “Yugoslavia” (Serbia y Montenegro intentaron presentarse como sucesoras internacionales de la anterior Federación, pero la ONU no admitió tal posibilidad), Cosic, ni el ex-Primer Ministro Panic tuvieron real influencia política (Petra, 1992). La desorganización de los que desean la paz ha facilitado la tarea de los extremistas que pretenden establecer un Estado gran-serbio (Seselj). Los dirigentes serbios extremistas esgrimen un apriorismo que carece de justificación: todos los serbios deben vivir en un solo Estado. Sin embargo, por ejemplo, los húngaros viven en cuatro Estados, los búlgaros en tres, los rumanos en cinco y los albaneses en cuatro, por citar solo países del área.

En definitiva, las fuerzas armadas quisieron “salvar” al comunismo y a Yugoslavia y fracasaron en ambas cosas pues el sistema político anterior quebró y el Estado se desintegró. Además, militarmente aquellas sólo estaban preparadas para defenderse de una agresión exterior, de ahí que no hayan sabido actuar con eficacia en una guerra civil pues nunca contaron con el supuesto de la hostilidad de la población autóctona y con la peligrosidad de un territorio reputado como propio. En suma, la transición todavía está pendiente en Serbia (y también, en otro sentido, en Croacia) y es fundamental que la democracia se acabe de establecer. En particular, sería un grave error dar por perdida la causa democrática en Serbia ya que aquí está una de las claves fundamentales para acabar con la inestabilidad y el conflicto en esta atormentada región.

## Referencias bibliográficas.

- ANUE.1, (Associació per a les Nacions Unides a Espanya ): *Informe Iugoslàvia*, ANUE, Barcelona, 1992.
- ANUE.2, *Informe sobre la ex-Yugoslavia. Dossier 2*, ANUE, Barcelona, 1992.
- Banac, I., *The National Question in Yugoslavia*, Cornell Univ. Press, id., 1984.
- Burg, S.L., *Conflict and cohesion in socialist Yugoslavia political decision since 1966*, Princeton Univ. Press, id., 1983.
- Burg, S.L. y Berbaum, M.L., "Community, Integration and stability in Multinational Yugoslavia", *American Political Science Review*, v.83, n.2, jun.1989.
- Ciliga, A., *Crise d'État dans la Yougoslavie de Tito*, Denoël, París, 1974.
- Crnborjn, M., *Le drame yougoslave*, Ed. Apogéee, Rennes, 1992.
- Darby, H.C., *Breve historia de Yugoslavia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1972.
- Dedijer, V. y otros, *History of Yugoslavia*, Mac Graw Hill, N.York, 1974.
- Dempsey, J., "Le conflit serbo-croate et la Bosnie-Herzégovine", *Politique Étrangère* (monogr. "Vers un retour des guerres balkaniques?") n.2, 1992.
- Dimitrijevic, N., "Yugoslavia: el nacionalismo y sus consecuencias", *Cuadernos del Este* (monogr. "Yugoslavia rota") n.4, 1992.
- Eguiagaray, F., *Europa del Este: la revolución de la libertad*, Eds. del Drac, Barcelona, 1991.
- Fejtö, F., *La fin des Démocraties Populaires. Les chemins du post-communisme*, Du Seuil, París, 1992.
- Flores Juberías, C., "Las transformaciones de los regimenes políticos de la URSS y la Europa del Este. Una aproximación bibliográfica", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº8, enero-abril 1991.
- Flores Juberías, C., "Modelos de transición y sistemas electorales en la Europa del Este", *Revista de Estudios Políticos* nº77, jul.-sept. 1992.
- Franquesa Vila, R., "La crisis del modelo yugoslavo", *Afers Internacionals* ns 14-15, 1988
- Gagnon, V.P., "Yugoslavia: Prospects for Stability", *Foreign Affairs*, v.70, nº 3, verano 1991
- Garde, P., *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard, París, 1992.
- Gati, Ch., "From Sarajevo to Sarajevo", *Foreign Affairs*, v.71, nº 4, otoño 1992.
- Gautier, X., "Balkans: la contagion", *Politique Internationale*, nº 57, otoño 1992.
- Gautier, X., *L'Europe a l'épreuve des Balkans*, J.Bertoin, París, 1992.
- Gómez Serrano, P., "Yugoslavia: una caso aparte" en E.Palazuelos y otros, *Europa del Este ante el cambio económico*, Economistas Libros, Madrid, 1991.
- Grmek, M. y otros, *Le nettoyage ethnique. Documents historiques sur une idéologie serbe*, Fayard, París, 1993.
- Hondius, F.W., *The Yugoslav community of nations*, The Hague, París, 1968.
- Horvat, B., "Caprichos de la economía yugoslava", *Cuadernos del Este*, nº 4, 1992.
- Komac, M., "Nacionalitat i minories a Iugoslàvia" en A.Cucó (ed.), "Nació i nacionalisme a l'Europa central i oriental", *Afers*, v.VII, nº14, 1992.
- Korinman, M., "L'Austria, la Germania e gli Slavi del Sud", *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica* (monogr. "La guerra in Europa Adriatico, Jugoslavia, Balcani), nº 1-2, 1993.
- Krulic, J., "La crise de système politique dans la Yougoslavie des années 1980", *Revue Francaise de Science Politique*, v.39, nº 3, jun.1989.
- LCY (Liga de los Comunistas de Yugoslavia), *Programa de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia*, Ed. CAS, Belgrado, 1977.

## Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia

- Lendvai, P.: "Yugoslavia without yugoslavs: the roots of the crisis", *International Affairs*, v.67, nº 2, abril 1991.
- Loncar, B., "La Yougoslavie et le processus d'integration en Europe", *Politique Étrangère* (monogr. "Est: année des élections") nº 1, prim.1990.
- Lukic, R., "Yougoslavie: chronique d'une fin annoncée", *Politique Internationale* nº 53, otoño 1991.
- Magas, B., *Yugoslavia. Tracking the Break-up 1980-1992*, Verso, Londres, 1993.
- Mariño Menéndez, F., "El reconocimiento de los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de Yugoslavia y de la URSS", *Tiempo de Paz*, nº 23, prim. 1992.
- Melchior, J.P., "Du nationalisme serbe", *Les Temps Modernes*, nº 560, marzo 1993.
- Nikolic, M., "Yugoslavia's Failed Perestroika", *Telos*, nº 79, prim.1989.
- Peroche, G., *Histoire de la Croatie et des nations slaves du sud, 395-1992*, FX de Guibert (OEIL), París, 1992.
- Petra Ramet, S., "War in the Balkans", *Foreign Affairs*, v.71, nº 4, otoño 1992.
- Ra'anan, G.D., *Yugoslavia after Tito: scenarios and implications*, Westview Press, Boulder (Col.), 1977.
- Ramet, P., *Yugoslavia in the 1980's*, Westview Press, Boulder (Col.), 1985.
- Ramonet, I. y otros, "Nationalismes: la tragédie yougoslave", *Manière de Voir*, nº 17, *Le Monde Diplomatique*, febr. 1993.
- Raufer, X. y Haut, F., *Le chaos balkanique*, La Table Ronde, París, 1992.
- Rodríguez Abascal, L., "El papel del nacionalismo en la guerra yugoslava: los casos serbio y croata" *Cuadernos del Este*, nº 4, 1992.
- Roux, M., "Lo scenario bosniaco: pulizia etnica e spartizione territoriale", *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica* (monogr. "La guerra in Europa. Adriatico, Jugoslavia, Balcani), nº 1-2, 1993.
- Rusinow, D., "Yugoslavia" en M.Mc Cauley y S.Carter, *Leadership and Succession in the Soviet Union, Eastern Europe and China*, Mac Millan, Londres, 1986.
- Schreiber, T., "La Yougoslavie survivra-t-elle en 1990?", *Politique Internationale*, nº 48, verano 1990.
- Shoup, P., "Crisis and Reform in Yugoslavia", *Telos*, nº 79, prim.1989.
- Stankovic, S., *The End of the Tito era: Yugoslavia's dilemmas*, Hoover Institution Press, Stanford (Cal.), 1981.
- Tomic, M., "Yugoslavia, la agonía nacionalista", en M.Ruiz de Elvira y C.Pelanda (eds.), *Europa se reencuentra. La difícil transición del Este al Oeste*, El País/Aguilar, Madrid, 1991.
- Ubeda, L.M., "Yugoslavia y el nuevo orden europeo", *Cuadernos del Este*, nº 4, 1992.
- Vara Miranda, M.J., "La autogestión yugoslava, en crisis", *Cuadernos del Este*, nº 3, 1991.
- Varios, "Balkans et Balkanisation", *Herodote*, nº 63, 1991.
- Varios, "La question serbe", *Herodote*, nº 67, 1992a.
- Varios, "Yougoslavie: logiques de l'exclusion", *Peuples Méditerranéens*, nº 61, oct.-dic. 1992b.
- Varios, *Le livre noir de l'ex-Yougoslavie. Purification ethnique et crimes de guerre (Documents rassemblés par Le Nouvel Observateur et Reporters sans Frontières)*, Arlea (distr. Le Seuil), París, 1993.
- Veiga, F., "Algunes reflexions sobre l'origen dels nacionalismes balcànics al segle XIX" en A.Cucó (ed.), "Nació i nacionalisme a l'Europa central i oriental", *Afers*, v.VII, nº 14, 1992a.
- Veiga, F., "Los Balcanes: modelos para un desorden", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, id., Barcelona, 1992b.
- Vila, M., "Yugoslavia a la deriva", *Afers Internacionals*, nº 12-13, 1988.
- Vujacic, V. y Zaslavsky, V., "La desintegración de la URSS y Yugoslavia y sus causas", *Debats*, nº 40, jun.1992.
- Vukadinovic, R., "La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique", *Cahiers du CERi*, nº 4, 1992.

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Operaciones de paz. Nuevos compromisos para la seguridad colectiva.  
Excmo. Sr. Don Julián García Vargas

# Operaciones de paz. Nuevos compromisos para la seguridad colectiva<sup>1</sup>

Excmo. Sr. Don Julián García Vargas

Señoras y señores:

Es para mí motivo de satisfacción ocupar hoy esta tribuna de la Fundación CIDOB en el acto de apertura de su año académico. Si siempre es grato acercarse a los foros de pensamiento de nuestro país y constatar el creciente interés que en ellos suscitan las cuestiones de Relaciones Internacionales y de Seguridad, aún lo es más hacerlo en esta ciudad, Barcelona, abierta siempre al exterior.

Superada la tendencia aislacionista que España ha sufrido durante una buena parte de este siglo y lejos ya de tópicos o planteamientos simplistas, comprobamos como nuestra incorporación a los foros internacionales y la reactivación de nuestra acción exterior han supuesto al mismo tiempo un auge de estas disciplinas en los ambientes académicos. La contribución de estos ambientes, pausada y reflexiva, resulta siempre enriquecedora, tanto para los poderes públicos como para la sociedad española, que progresivamente se va interesando más en los problemas y las soluciones que afectan a nuestra política de seguridad y defensa.

Me complace reconocer, en este sentido, la labor efectuada por el CIDOB y felicito a la Fundación tanto por su labor pionera como por su merecido prestigio, ganado en estos años de experiencia en los campos de la docencia y de la investigación.

No he de recordar en este foro de vocación internacionalista, las transformaciones fundamentales que el último lustro ha experimentado el mundo. Lo que Dahrendorf

1. Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. Don Julián García Vargas, ministro de Defensa de España, el 4 de octubre de 1993 en la Fundació CIDOB, con motivo de la inauguración del curso académico 1993-1994.

calificó acertadamente como “la revolución más masiva y menos sangrienta de la historia” no sólo ha transformado los principales rasgos geopolíticos de la vieja Europa, originado la creación de nuevos Estados u obligado a rediseñar las instituciones surgidas de Yalta. El fin del sistema bipolar ha reabierto cuestiones que tienen carácter fundamental y que afectan a la esencia misma de nuestra forma de convivencia entre naciones y a la manera de entender nuestra propia seguridad.

Hablar hoy de seguridad es hacerlo de un concepto complejo y cambiante, características que se han revelado claramente cuando las radicales transformaciones operadas en el sistema internacional han urgido su replanteamiento. El término seguridad, mal definido e identificado en exceso con la defensa, experimenta en nuestros días una ampliación, que tiende a extender su ámbito de actuación para dar cabida a aspectos tradicionalmente relacionados con la estabilidad social y con el término “bienestar”. La desaparición de un equilibrio mundial representado por los antiguos bloques determina que hoy la seguridad incorpore no sólo los aspectos militares y geoestratégicos o las disputas fronterizas, sino también las amenazas para la paz originadas por la inestabilidad política, económica y social; por las tensiones étnicas y nacionalistas; por los extremismos religiosos; por la presión demográfica y los problemas medioambientales.

Puede afirmarse que éstas constituyen hoy el eje de la actividad de la ONU en su más importante cometido: salvaguardar la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, las operaciones de paz no son un fenómeno surgido de la postguerra fría. Como ustedes bien conocen, constituyen una realidad efectiva desde hace más de cuatro décadas. Permítanme una breve mirada retrospectiva sobre estos años de actividad para ilustrar mejor la metamorfosis que en este período han experimentado.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, también conocidas como OMPs, por economía de lenguaje, no estaban previstas inicialmente entre las acciones para asegurar la paz y seguridad internacionales; fueron paulatinamente imponiéndose según la realidad las demandaba. El concepto de acción internacional coercitiva, que pretendió la carta de las Naciones Unidas frente a la ineficacia de su predecesora la Sociedad de Naciones, quedó superada al inaugurarse la guerra termonuclear. La posibilidad de que las potencias medias dispusieran del arma atómica determinó que las coacciones no nucleares se convirtieran en poco eficaces y las que implicaban su uso, en inconcebibles. Sin embargo, después de la intervención de los Estados Unidos en Corea y del fracaso de la *Uniting For Peace Resolution*, la presión de los acontecimientos internacionales motivó la aparición de estas operaciones, como una forma de acción institucionalizada de naturaleza preventiva.

Las OMPs no nacieron con la pretensión de sustituir los medios de solución pacífica y voluntaria de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. No buscaban tampoco reforzar las acciones coercitivas contempladas en el Capítulo VII para los casos de amenazas a la paz o actos de agresión. Lo que se perseguía más bien con dichas operaciones era rellenar el hueco existente entre ambos capítulos: “el Capítulo VI y medio”, en gráfica expresión del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld.

La peculiaridad de sus orígenes explica en parte que carezcan de definición oficial, de estructura fija o de cierto cuerpo doctrinal, lo que nos obliga referirnos a ellas con cautela. Ni siquiera hay un consenso universal sobre cual fue la primera operación de mantenimiento de la paz auspiciada por Naciones Unidas.

En 1948, un primer grupo de observadores militares con bandera azul, color que simboliza desde entonces la neutralidad internacional, fue enviado a Palestina con el mandato de supervisar el cumplimiento de la tregua tras la primera guerra árabe-israelí. Meses más tarde, un grupo similar de observadores recibió el cometido de supervisar en Cachemira el alto el fuego acordado entre India y Pakistán.

La primera operación de mantenimiento de la paz, como tal, se produjo en 1956 con el envío del primer contingente armado de cascos azules a Egipto, (UNEF), con la misión de asegurar y supervisar el cese de hostilidades y la retirada de Francia, Israel y el Reino Unido de territorio egipcio tras la crisis de Suéz. Esta misión tuvo la virtud de mantener la paz en una agitada frontera durante once años, aunque recibiera la crítica de haber congelado una situación que estalló irremisiblemente en 1967.

En 1960 Naciones Unidas volvió a enviar una fuerza expedicionaria al Congo para facilitar la retirada de las tropas belgas y restaurar la ley y el orden. Sus interferencias en la política interna y la oposición de la Unión Soviética a su continuidad no resolvió la situación de modo que, cuando concluyó la misión, el país continuaba sumido en la anarquía.

Hubo otras once operaciones durante la división de bloques: Líbano en 1958, Nueva Guinea Occidental en 1962, Yemen en 1963, Chipre en 1964, frontera indo-paquistaní y República Dominicana en 1965, frontera egipcio-israelí en 1973, Golán en 1974, Líbano en 1978, frontera afgano-paquistaní e irano-iraquí en 1988. Cinco de ellas, Palestina, Líbano, Golán, Chipre y Cachemira aún continúan.

Todas tienen unos rasgos característicos que permiten hablar de una primera etapa homogénea en la actividad de las Naciones Unidas en este ámbito. Siguiendo a Sir Brian Urquhart, Adjunto al Secretario General de Naciones Unidas entre 1974 y 1986, considerado padre del *peacekeeping*, puesto que fue quien asumió la responsabilidad de su organización, podemos señalar los siguientes principios básicos de las operaciones de este período: envío de observadores desarmados o fuerzas ligeramente armadas que desarrollan su actividad siguiendo un mandato claro y adecuado, contando con el consentimiento previo de los países receptores. Estas fuerzas pacificadoras, que actúan bajo el mando y control del Secretario General, están autorizadas a ejercer un mínimo uso de la fuerza, normalmente limitado a la autodefensa y siempre como último recurso.

Estas misiones se caracterizan también por la no participación directa de las grandes potencias, salvo en casos extremos aunque su papel fuera, no obstante, decisivo, al prestar el consentimiento previo necesario para su realización. su ejecución recayó normalmente sobre pequeños Estados o países “no alineados” y su éxito fue, en muchas ocasiones, fruto del prestigio y peso moral de la organización a la que representaban, mas que del trabajo efectivo de estos pequeños contingentes, no siempre preparados y equipados de la forma más conveniente.

Si bien es cierto que fueron numerosos los conflictos armados en los que Naciones Unidas no intervino, no es menos cierto que las OMPs de esta época constituyeron un mecanismo nada desdeñable en el aislamiento de las crisis que pudieran poner en peligro la paz mundial.

Cualquier observador atento puede fácilmente comprobar como las actuales operaciones llevadas a cabo en Macedonia, Somalia o Bosnia-Herzegovina, no guardan los rasgos característicos que de forma sucinta acabamos de recordar. En realidad, desde 1988 asistimos a la reactivación del papel de la ONU en su principal cometido de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Vivimos, por tanto, un nuevo período en el que se está imponiendo progresivamente una nueva percepción sobre la respuesta que la comunidad internacional puede dar a la hora de prevenir y controlar conflictos.

Desde hace un lustro, las operaciones de paz no sólo se han multiplicado sino que se vienen experimentando importantes cambios cualitativos que afectan a su propia naturaleza. La reactivación de las operaciones de paz desde el fin de la bipolaridad ha propiciado la puesta en marcha de doce nuevas misiones, casi el mismo número que las llevadas a cabo durante los largos años de antagonismo entre las superpotencias. Son las siguientes: en 1989 Namibia, Angola I, Centroamérica y Haití; en 1991 Angola II, Sáhara Occidental, frontera Irak-Kuwait, El Salvador y Camboya; en 1992 antigua Yugoslavia y Somalia; por último en el curso del presente año la operación de paz y ayuda humanitaria en Mozambique. Mientras que en la primera etapa, como acabamos de ver, puede identificarse una actividad homogénea, hoy se contabilizan diferentes tipos de operaciones. El término anglosajón *peacekeeping operations*, que ganó general aceptación en el decenio de los setenta, está siendo sustituido por el más amplio de “operaciones de paz” atendiendo a estas nuevas realidades, abriéndose camino, dentro de esa denominación genérica un nuevo concepto que es el de “imposición de la paz”.

Un primer tipo de operación de paz tras la guerra fría, y sin duda de enorme trascendencia futura, lo constituye la diplomacia preventiva. Bajo esta denominación se incluyen distintas actuaciones de tipo político así como el despliegue preventivo de fuerzas de Naciones Unidas a requerimiento de una de las partes y sólo y exclusivamente en su propio territorio. La idea, propuesta inicialmente por Mijail Gorbachov, ha sido asumida por el Secretario General de Naciones Unidas y está siendo aplicada por primera vez en Macedonia. Sin duda estamos aquí ante una cierta paradoja. En sus orígenes el concepto de diplomacia preventiva aspiraba a localizar y concluir las confrontaciones peligrosas antes de su inicio, mientras que la seguridad colectiva se dirigía básicamente contra los intentos de agresión. La antigua Unión Soviética nunca admitió que las acciones preventivas así identificadas fueran calificadas como diplomáticas, de ahí que su desacuerdo sobre estas actuaciones en el Congo abocaran a su fracaso. Por eso digo que no deja de ser paradójico que hoy rebrote esta concepción por iniciativa de una antigua personalidad soviética, permitiendo la rectificación de una trayectoria equivocada.

Las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz integrarían un segundo tipo en esta clasificación, tipología que no tiene mayor pretensión que la de contribuir a la claridad de esta exposición y no debe ser tomada más que como tal. Con la puesta en

marcha de una OMP se pretende contribuir a la creación de las condiciones de paz necesarias en las que pueda desarrollarse una negociación política entre las partes en conflicto. Una OMP puede incluir contingentes armados de fuerzas multinacionales en los que puede participar también personal militar desarmado así como personal civil. Su misión es la de impedir la continuación de las hostilidades, restaurar y mantener el orden y vigilar el retorno a la normalidad. Con estos fines, podrán establecer zonas de seguridad, supervisar elecciones o favorecer los procesos de pacificación interna, actuando siempre dentro de la más absoluta imparcialidad. En esta categoría encontramos múltiples operaciones, entre las que podríamos citar las llevadas a cabo en Chipre (UNFICYP), Cachemira (UNMOGIP), Sahára Occidental (MINURSO) o en Croacia.

Un tercer tipo estaría compuesto por aquellas operaciones destinadas a garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz alcanzados entre las partes en conflicto. Esta modalidad ha sido la de más rápido auge desde 1988, a consecuencia del fin de la guerra fría y del renovado papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Entre sus cometidos figuran la desmovilización de tropas, la destrucción de armamento y el adiestramiento y organización de nuevos ejércitos y cuerpos de policía, como en el caso de El Salvador (ONUSAL), la supervisión de elecciones, llevada a cabo en Angola (UNAVEM), o Haití (ONUVEH) o el control de la Administración, en Camboya (UNTAC).

El cuarto grupo son las operaciones de carácter humanitario, de muy reciente aparición, que persiguen la protección del suministro de ayuda humanitaria a poblaciones civiles víctimas de conflictos armados. Su desarrollo es una clara muestra de que la comunidad internacional no está dispuesta a permitir los padecimientos y atrocidades originados en conflictos donde no se respetan los más elementales principios del derecho internacional humanitario. La primera actividad de este tipo llevada a cabo fue la desarrollada en el Kurdistán iraquí tras la guerra del Golfo. UNPROFOR, que desarrolla su mandato en Bosnia-Herzegovina es, sin duda, el ejemplo más paradigmático de este tipo de operación.

El despliegue de una fuerza de Naciones Unidas en un país cuyas instituciones estatales hayan quedado desmanteladas, lo que el Secretario General Butros Gali ha denominado “construcción de la paz después de un conflicto”, constituye el quinto y último tipo de operaciones de esta relación. Requiere un programa integrado que incluya ayuda humanitaria, alto el fuego y desmovilización de tropas, así como el apoyo al restablecimiento de las estructuras políticas y económicas del país. Este ambicioso proyecto es el inspirador de la actual intervención de Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM) y en él no se descartan actuaciones de peace making, o imposición de la paz, haciendo uso selectivo de la fuerza contra los grupos que dificultan la reconstrucción nacional.

A pesar de las peculiaridades de cada caso, podemos hablar de ciertos rasgos característicos de las operaciones de paz de esta nueva etapa. Así, es evidente que el carácter multifuncional que adquieren las misiones, cuyo componente civil es cada vez más importante, trabajando en estrecha coordinación los contingentes militares y las organizaciones civiles. Por otra parte, los trabajos políticos previos están más elaborados y consensuados. “Pintar un país

de azul”, como calificó el ministro de Asuntos Exteriores británico Douglas Hurd al complejo proceso de reconstrucción de un país por parte de Naciones Unidas, requiere algo más que el envío de las fuerzas pacificadoras nacionales. Al mismo tiempo, y como consecuencia de los nuevos compromisos de la ONU atendiendo las numerosas demandas de actuación en conflictos de media y alta intensidad, el volumen y calidad de medios militares necesarios para desarrollar adecuadamente los cometidos ha experimentado importantes cambios.

Las operaciones de paz contemporáneas requieren desplazar efectivos altamente preparados y entrenados, a la vez que su cuantía numérica supera con amplitud la de la etapa anterior. Otro rasgo definidor es el de la necesaria presencia de organizaciones civiles, ya sean internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, imprescindibles para que la ayuda humanitaria sea eficaz, se reparen servicios básicos o pueda devolverse refugiados a su país de origen.

Este es un matiz esencial: en las misiones de paz no debe contemplarse sólo el componente militar, sino también el civil y la coordinación de ambos.

Una nueva e importante característica de este período es la contribución de organizaciones internacionales de ámbito regional a los esfuerzos de la ONU en sus tareas pacificadoras. Dada la magnitud de los nuevos cometidos, su colaboración se presenta como pieza fundamental a la hora de alcanzar el esperado éxito. Las más importantes organizaciones regionales han adoptado ya líneas generales de actuación en este campo y algunas de ellas vienen desempeñando sobre el terreno una labor esencial. La participación de las organizaciones regionales, cada vez más activa, sobre la base de los artículos 52 y 53 de la Carta de Naciones Unidas supondrá un cambio decisivo en lo que tradicionalmente se ha concebido como una operación de paz. Estas organizaciones, aportando un mayor conocimiento de una región concreta, promoviendo la descentralización y la delegación de facultades, podrán no sólo aligerar la carga de las Naciones Unidas, sino también fomentar un mayor grado de cooperación en los asuntos internacionales.

Quisiera detenerme brevemente en este punto, tanto por su importancia en el presente y futuro de las operaciones de paz, como por las implicaciones que estas actuaciones representan para España, miembro de las organizaciones a las que a continuación haré referencia.

La CSCE, único foro sobre seguridad en el que participan todos los Estados europeos sin excepción, además de Estados Unidos y Canadá, adoptó en la cumbre de Helsinki del 10 de julio de 1992 una Declaración en la que se enuncian los principios sobre los que descansará la organización en un futuro. En dicho documento se recoge explícitamente su intención de colaborar con las Naciones Unidas en la prevención de conflictos. En virtud de lo acordado en la capital finlandesa, la CSCE, además de contribuir al establecimiento del marco adecuado para el arreglo negociado de controversias, puede participar en misiones de mantenimiento de la paz como complemento al proceso político para la solución de una crisis. Su misión será la de supervisar y ayudar al mantenimiento de alto el fuego, supervisión de retirada de tropas, apoyar el orden público, prestar ayuda humanitaria y médica y asistir a refugiados.

La participación de la Organización del Atlántico Norte en apoyo a la labor efectuada por Naciones Unidas, por su parte, ha superado ya el marco de formulación de objetivos, si bien la organización prepara en la actualidad una serie de documentos con el fin de establecer el marco y doctrina adecuados en materia de operaciones de paz. Fuerzas navales de la OTAN, a las que España contribuye, cooperan en la actualidad en la realización del embargo marítimo en aguas del Adriático. Al mismo tiempo, la Alianza presta cobertura aérea a UNPROFOR en la consecución de sus objetivos de carácter humanitario, así como en el control de la prohibición de vuelos militares sobre la zona en conflicto, establecida por resolución de Naciones Unidas.

Entre las actuaciones de la Alianza en futuras operaciones merece destacarse la que pueda desempeñar como apoyo a la ONU proporcionando asesoramiento y asumiendo labores de coordinación. Estas actuaciones supondrán aprovechar al importante experiencia de estas décadas de trabajo conjunto y coordinado entre los países miembros de la OTAN. Este acervo, sin duda alguna, no puede ser olvidado.

Aunque el papel de la Unión Europea Occidental en el campo de las operaciones de paz se remonta a su participación en el conflicto Irán-Irak, la reciente crisis yugoslava ha urgido nuevos planteamiento en el seno de la organización. La UEO, único organismo específicamente europeo con competencias en materia de defensa, pilar europeo de la Alianza, ha incluido en la Declaración de Petersberg de 1992 su postura oficial de cara a su participación en las operaciones de paz, en las que podrá actuar atendiendo a requerimientos de la CSCE o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En la actualidad, la UEO desempeña con éxito la vigilancia de los embargos decretados por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad tanto en aguas del Danubio como en el Adriático, contando para ambos cometidos con participación española. La UEO y la OTAN han unido sus fuerzas para que esta vigilancia en el Adriático sea conjunta en aplicación de la Resolución 757 del Consejo de Seguridad.

La lectura final de esta cooperación es, necesariamente, la eficacia de la suma de esfuerzos. La creciente confianza en las relaciones de estas instituciones regionales permitirá disminuir la inseguridad en sus ámbitos de actuación. Se han escuchado muchas críticas hacia el papel desempeñado por la Comunidad Europea, la OTAN y la UEO en el conflicto de la antigua Yugoslavia. Yo no quiero sumarme a ellas, aunque la capacidad demostrada no haya sido la que pudiéramos haber esperado. No estamos ante una situación que requiera el empleo masivo de potenciales militares, sino ante un caso emblemático de seguridad colectiva, en el que es preciso hacer convergentes visiones políticas, sociales e incluso históricas, que no han sido fáciles de conciliar en estos primeros pasos hacia una Europa unida políticamente. Sin embargo, todas las instituciones han estado implicadas en una solución, interviniendo activamente y planificando medidas para incorporar las propias capacidades a las de Naciones Unidas. La voluntad ha quedado ampliamente demostrada pero su instrumentación ha resultado insuficiente. Todos esperamos que las acciones emprendidas nos enseñen como enfrentar mejor en el futuro la solución de estos conflictos a través de una cooperación más ágil.

En este sentido, la sesión conjunta del Consejo de la Unión Europea Occidental y del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Bruselas el 8 de junio, permitió evaluar los resultados de esta cooperación en el control del embargo en el Adriático y elaborar disposiciones para garantizar las operaciones unificadas que puedan realizarse en el futuro bajo mandato de Naciones Unidas y de la CSCE.

El 23 de diciembre de 1988 puede considerarse la fecha histórica de la presencia española en este tipo de operaciones, mediante nuestra contribución a la misión de verificación de Angola (UNAVEM). Tras el mandato recibido de Naciones Unidas en la antigua colonia portuguesa, España ha participado en otras ya finalizadas: UNTAG, en Namibia; ONUCA, en Centroamérica y en la Misión de Verificación del Proceso Electoral en Haití (ONUVEH). Asimismo, estuvo presente en el embargo a Irak durante la crisis del Golfo y prestando su ayuda a poblaciones desplazadas de origen kurdo tras dicho conflicto.

En la actualidad, miembros de las Fuerzas Armadas españolas desarrollan sus cometidos como parte de las fuerzas internacionales de Naciones Unidas en la Segunda Misión de Verificación en Angola (UNAVEM II); en El Salvador (ONUSAL) y en Mozambique (ONUMOZ), así como en la antigua Yugoslavia, misión esta última que, por su interés, abordaré con mayor profundidad más adelante.

En estas operaciones, así como en las que España pueda participar en el futuro, nuestro país ha observado y observa los siguientes criterios de actuación: la operación ha de realizarse bajo mandato claro y adecuado de las Naciones Unidas y contar con el consentimiento de las partes en conflicto, tanto en lo que se refiere a la operación en sí como en la participación de nuestro país, participación que, por nuestra parte, será estudiada caso por caso. La operación debe tener, asimismo, un plazo de duración prefijado antes de iniciarse -normalmente seis meses que podrán ser prorrogables- y el personal participante en ella será siempre profesional o voluntario.

Por azares históricos, África Austral fue el escenario de las dos primeras operaciones de Naciones Unidas con participación española. En Angola, la misión de los militares españoles integrados en UNAVEM se concentró en la supervisión de la retirada de tropas cubanas, así como en la posterior vigilancia del cumplimiento del alto el fuego. En la actualidad, un reducido grupo de oficiales contribuye a las labores de reconstrucción de las estructuras democráticas del país llevadas a cabo por UNAVEM II. Desafortunadamente, aunque las perspectivas de normalización de la vida política llegaron a verse cercanas, hoy Angola atraviesa una situación de mayor incertidumbre.

España fue asimismo testigo y partícipe del proceso de independencia de la última colonia africana: Namibia. En apoyo de una compleja operación política que requería componentes civiles, militares y policiales, España participó con un destacamento aéreo y más de doscientos miembros de nuestras Fuerzas Armadas. El mandato incluía la supervisión del alto el fuego, la verificación de la retirada de las tropas sudafricanas y de los guerrilleros del SWAPO, el desarme y desmovilización de tropas paramilitares y la contribución a la celebración de unas elecciones libres y democráticas. Nuestra labor cosechó elogios, tanto por parte de Naciones Unidas como por parte de las autoridades del recién creado país.

La profesionalidad y buen hacer de nuestros cascos azules recibió igualmente el reconocimiento internacional con motivo de nuestra participación en la misión de pacificación de América Central, ONUCA, una de las misiones de mayor envergadura y más fructíferas de las llevadas a cabo por Naciones Unidas hasta el momento. España desempeñó un papel predominante en la desmovilización de guerrilleros y fuerzas paramilitares implicados en la guerra civil en Nicaragua y así fue reconocido por los cinco países centroamericanos en los que se desarrolló la operación. Nuestro contingente fue el más numeroso de cuantos participaron en la misión, cuya jefatura ostentó al mismo tiempo un general de nuestras Fuerzas Armadas.

ONUSAL, la misión en El Salvador, presenta perfiles muy similares a los de la operación ONUCA y concluida prácticamente en sus aspectos militares (si bien continúan allí más de un centenar de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado organizando la nueva policía salvadoreña), su balance es igualmente muy positivo. Gracias a la presencia de cascos azules, cuyo grueso y mando era español, no sólo se consiguió la pacificación y desmovilización, sino también la puesta en práctica de reformas políticas y sociales de gran alcance.

Por su trascendencia en el ámbito nacional e internacional así como por motivos de interés para todos, quisiera hacer una mención especial a la participación española en el conflicto de Bosnia-Herzegovina. Esta participación se ha concentrado en la ejecución del embargo y posterior bloqueo naval y fluvial de los países beligerantes, en el apoyo y el transporte aéreo de las fuerzas destacadas, en el transporte marítimo y en la escolta de convoyes de ayuda humanitaria. A ello se ha sumado el transporte de refugiados y su acogida en territorio español.

La primera aportación del Ministerio de Defensa al conflicto en la antigua Yugoslavia fue el envío de observadores de la ONU, que se complementarían posteriormente con un equipo más de observadores de la CE, en virtud de los acuerdos de Brioni firmados con las repúblicas ex-yugoslavas.

Creada la misión de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, España recibió la petición de participar y el Gobierno autorizó el envío de una agrupación táctica del Ejército de Tierra para contribuir a la escolta de convoyes, organizados fundamentalmente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). A mediados de septiembre de 1992 quedó constituida la Agrupación táctica "Málaga", que el 18 de noviembre dio escolta al primer convoy de ACNUR.

La misión principal desarrollada por la Agrupación "Málaga" consistió en la escolta de convoyes entre Metkovic y Kiseljak, o incluso a Sarajevo. Además, su presencia en el valle del Neretva y sus contactos con los beligerantes y la población hicieron posibles misiones de evacuación de refugiados y heridos, de intercambio de prisioneros y especialmente de mediación entre los bandos contendientes, consiguiéndose resultados notables.

En sus seis meses de permanencia en la zona de conflicto, los boinas azules de la Agrupación "Málaga" prestaron escolta a 675 convoyes que transportaron 25.000 toneladas de combustible, alimentos y medicinas a través de la ruta de su responsabilidad, que durante cuatro meses fue la principal fuente de alimentación de la zona de Bosnia central.

La Agrupación táctica “Canarias”, que sustituyó a la anterior, inició sus misiones a mediados de abril de este año. Su presencia en el área de Mostar, en unas circunstancias de fuertes enfrentamientos, causó la primera de las diez bajas mortales que han sufrido las tropas españolas aportando medicamentos a los hospitales croata y musulmán. A pesar de todo y considerando las dolorosas experiencias sufridas por esta Agrupación, estos seis meses han sido muy fructíferos. Así, se ha dado escolta terrestre a cerca de setecientos convoyes, lo que ha supuesto realizar el veinte por ciento del total de las escoltas realizadas por unidades de UNPROFOR. Nuestra participación ha propiciado la entrega de más de 29.000 toneladas de material y víveres de ayuda humanitaria, fundamental para la población civil asolada por el conflicto. Al mismo tiempo, la Agrupación “Canarias” ha desempeñado otras misiones de diverso carácter, entre las que cabe destacar la mediación entre los contendientes, la apertura de corredores, el apoyo a operaciones de intercambio de prisioneros y evacuación de heridos y la colaboración con organizaciones humanitarias civiles.

El pasado 17 de septiembre, los primeros miembros de la Agrupación “Madrid” partieron para Bosnia-Herzegovina con el objetivo de relevar a los efectivos de la Agrupación “Canarias”. Junto a ella, las fragatas “Asturias” y “Numancia” continúan en este momento cumpliendo sus misiones en aguas del Adriático y un grupo de fuerzas de la Guardia Civil vigila el cumplimiento del embargo en el Danubio, embargo dirigido por la UEO.

Todo ello está suponiendo un esfuerzo importante para nuestras Fuerzas Armadas, que han demostrado su capacidad para realizar operaciones lejos de nuestras fronteras, además de un alto grado de operatividad reconocido por las distintas organizaciones a las que presta sus servicios en bien de la paz y de los Derechos Humanos. Como ministro de Defensa, y como ciudadano, no oculto mi orgullo por la actuación de nuestros boinas y cascos azules, sentimiento que, estoy seguro, es compartido por nuestra sociedad.

Es un hecho evidente que, en muy poco tiempo, el buen hacer de nuestros militares en las operaciones de paz se ha convertido en un importantísimo activo de la política exterior de España, haciendo que ésta gane protagonismo en la comunidad internacional. Nuestros cascos azules son en estos instantes uno de los más efectivos argumentos de nuestra diplomacia. Si ésta puede participar con voz propia en ciertos foros es porque previamente hay militares españoles en misiones de paz con resultados prácticos.

Nuestra participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, como ya he señalado en otras ocasiones, subraya el aspecto internacional y solidario de la defensa. Recogida por la Directiva de Defensa Nacional 1/92 como uno de los principales objetivos de la política de paz y seguridad, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones de pacificación y ayuda humanitaria es también uno de los elementos considerados a la hora de diseñar el plan de modernización y profesionalización de nuestros Ejércitos.

La contribución española a estos objetivos debe seguir el principio de estar preparados para actuar en una amplia gama de actividades de mantenimiento o imposición de la paz. Las fuerzas españolas se pondrán a disposición de la ONU y de las iniciativas de cooperación internacional que cuenten con el respaldo de aquélla.

Ello supone que todas las unidades integradas en nuestras Fuerzas de Acción Rápida, así como los profesionales y voluntarios de las Fuerzas de Reacción pueden ser utilizados en las operaciones internacionales. Igualmente lo podrán ser los cuadros de mando de las unidades que tendrán como misión la defensa del territorio.

Todas estas unidades estarán preparadas para hacerlo con las de otros países y con organizaciones civiles humanitarias españolas o internacionales.

Estudiamos también la incorporación voluntaria de reservistas, dentro de los tres años posteriores de la prestación de su servicio militar, de modo que su experiencia pueda ser útil en cometidos específicos. Esta incorporación se efectuaría mediante un contrato de militares profesionales definido por el tiempo de la misión.

Los principios que acabo de identificar tienen en cuenta nuestra realidad económica. En España, al igual que en otros países, se han reducido los gastos de defensa y en el presente decenio los previsibles y graves problemas de déficit público no facilitarán su aumento. Sin embargo, nuestro país gasta muy poco en defensa y debe equilibrar su capacidad militar con la de nuestros aliados, incrementando el esfuerzo en medios militares si deseamos mantener el peso actual de nuestra política exterior, que se ha beneficiado notablemente de la actuación de los militares españoles en las organizaciones de seguridad y misiones internacionales.

Es voluntad del Gobierno sostener la contribución española a este tipo de misiones en el futuro y en aquellas áreas de particular interés para España o de especial importancia para la seguridad mundial. España actuará en este tipo de misiones, como digo, conforme a unas disponibilidades de efectivos militares que ya estén fijadas en términos generales, en coordinación con nuestros aliados y siempre dentro del marco que señale la ONU para el cumplimiento de sus resoluciones.

Eso significa que España afronta, sin ningún reflejo del aislacionismo mantenido durante casi todo el siglo XX, la parte que le corresponde de los compromisos y nuevos retos que ha traído el mundo de la posguerra fría. Un mundo que, disipada la posibilidad de confrontación nuclear entre las superpotencias, se ha vuelto más seguro, al tiempo que ha visto aumentados sus focos de inestabilidad, lo que parece explicar “la dramática expansión de la demanda de los servicios de la ONU”, como ha reconocido su Secretario General.

Como hemos visto, esta demanda de las operaciones evoluciona no sólo en su aspecto numérico, sino también y sobre todo, en la variedad y complejidad de las funciones que reflejan los nuevos mandatos. La profunda metamorfosis, en la que nos hallamos, ha planteado en el seno de la ONU cuestiones de enorme trascendencia. El debate, que cuestionará principios básicos de la convivencia entre los pueblos y de su modo de organización, no ha hecho más que comenzar.

La nueva y ambiciosa concepción de las operaciones de paz plantea, de forma general, tres tipos de cuestiones que deberán ser objeto de oportuno debate. Son cuestiones de carácter político, de carácter económico y de naturaleza más puramente militar.

Así han sido implícitamente reconocidas por el Secretario General de Naciones Unidas, en su formulación de propuestas conocida como “Agenda por la paz”, sobre cuyo grado de aceptación por los principales Estados es hoy todavía prematuro hablar.

En primer lugar, las nuevas modalidades de actuación de la Organización en sus intentos de preservar la paz y seguridad internacional, conllevan un mayor grado de intervención en los asuntos internos de los Estados. Si bien la soberanía e integridad de cada Estado sigue siendo uno de los principios básicos sobre los que se asienta la sociedad internacional contemporánea, es indudable, como sostiene Butros Gali, “que la vieja soberanía absoluta y exclusiva no se sostiene”. Aunque estemos todavía lejos de un derecho de intervención de carácter humanitario, cuestión recientemente abierta en el derecho internacional público, la comunidad internacional ha dado ya muestras de no querer permitir violaciones masivas y flagrantes de los más elementales Derechos del Hombre. La asistencia a poblaciones especialmente castigadas, como en el Kurdistán iraquí o Somalia, han sobrepasado ya el marco formal de una nueva declaración de intenciones sobre la necesidad del respeto a los Derechos Humanos.

Cabe preguntarse si estas actuaciones del Consejo de Seguridad crean un precedente o costumbre internacional o si, por el contrario, estamos ante una aplicación práctica de la acción humanitaria por Naciones Unidas, que se fundamenta en la competencia del Consejo de Seguridad para declarar que una determinada situación pone en peligro la paz y seguridad internacionales. Hoy los expertos se inclinan por esta segunda interpretación, porque este incipiente deber o derecho de intervención debe ser todavía ampliamente matizado, pues toda desviación de estos principios, por pequeña que sea, planteará problemas de difícil solución.

Las cuestiones de carácter económico son, sin duda, de menor trascendencia pero, no por ello, de más fácil solución. El despliegue de nuevas operaciones de carácter preventivo, de consolidación de la paz o de reconstrucción de la paz son mucho más costosas que el tradicional peacekeeping. Según diversas estimaciones no oficiales, el coste anual de estas operaciones sobrepasa los 2.800 millones de dólares, cifra nada desdeñable para una organización que viene arrastrando crónicos problemas financieros. Como ha admitido su Secretario General, el no cumplimiento por parte de muchos Estados miembros de sus compromisos económicos con la ONU, pone en peligro “la viabilidad de estas misiones al tiempo que amenaza la credibilidad de la propia Organización”.

Quisiera, por último, hacer una breve referencia sobre las fuerzas a emplear para conseguir el éxito en las nuevas operaciones. Las fuerzas pacificadoras de Naciones Unidas son aportadas de forma voluntaria por los países miembros. Esto plantea grandes problemas de organización y calendarios.

Se discute en la actualidad en el seno de las Naciones Unidas la propuesta del Secretario General de establecer en un futuro las llamadas Stand-by forces, concepto no suficientemente matizado por el momento, pero que contempla la posibilidad de desarrollar un sistema de fuerzas de despliegue rápido a disposición del Secretario General. Se trataría así de tener identificadas las unidades y los apoyos que los países miembros quisieran voluntariamente proporcionar a las Naciones Unidas para el cumplimiento de las misiones.

Mientras no sea necesario su empleo, estas fuerzas permanecerían bajo control nacional, en su país de procedencia. Una vez establecido el mandato del Consejo de Seguridad para desarrollar una operación de paz, el Secretario General, tras analizar las condiciones particulares de cada misión, seleccionaría entre estos efectivos, los elementos más apropiados para conformar la Fuerza a desplegar y así lo solicitaría a los Estados Miembros que contribuyen con este tipo de fuerzas.

Los Estados podrían responder a la petición de Naciones Unidas sumando fuerzas a través de las organizaciones ya existentes, como la OTAN, la UEO u otras similares.

Sea cual sea la futura evolución de esta propuesta, hoy difícil de predecir, las fuerzas pacificadoras contemporáneas deben estar entrenadas, armadas y equipadas en consonancia con las nuevas tareas encomendadas, lo que implica una mejora sustancial en estos tres aspectos. Así lo han asumido los principales países occidentales que dedican fuerzas altamente especializadas para atender los renovados compromisos en materia de seguridad internacional que asume la ONU. En España, la Fuerza de Acción Rápida nació con este posible cometido, entre otros, y viene demostrando desde su reciente creación su utilidad profesionalidad y buen hacer.

En esta línea de acción y con el horizonte de finales de esta década, las Fuerzas Armadas españolas deben ser capaces de mantener en tiempo de paz unos efectivos desplegados de forma inmediata equivalentes a una brigada mixta mecanizada, además del Tercio de la Armada, un grupo operativo naval y tres escuadrones de aviones de combate.

Esta sería la capacidad de respuesta en una crisis concreta. Todas estas unidades podrán ser reforzadas tanto en misiones dentro como fuera de España según los casos. Ya tenemos experiencia en ello: en Bosnia ha habido siempre un refuerzo de ingenieros (zapadores y transmisiones) y Caballería; en Nicaragua y El Salvador hubo oficiales de todo tipo de unidades; la aviación de transporte es siempre imprescindible. No sólo las fuerzas de élite actuarán en misiones internacionales.

Considerando que un batallón terrestre equivale a dos fragatas o a un escuadrón de aviones, la capacidad de participación en operaciones internacionales respaldadas por Naciones Unidas debe llevarse a cabo con el equivalente de cuatro batallones a la vez. Piénsese que en la actualidad España mantiene algo más del equivalente de dos batallones en la ex-Yugoslavia, sumando al contingente terrestre, los buques y el apoyo aéreo. Esta norma requiere tener un mínimo de dos unidades disponibles por cada una que se envía fuera, siempre por períodos de seis meses.

Por último, España debe mantener la capacidad logística y de infraestructura para garantizar el esfuerzo descrito en el punto anterior y generar fuerzas para la defensa aliada en caso de una amenaza a los países de la UEO y la OTAN, en virtud de los acuerdos de coordinación.

Termino, señoras y señores. Asistiremos en un futuro inmediato a cambios sustanciales en la Organización de Naciones Unidas y en la percepción de un modelo eficaz de seguridad colectiva. España, que es un país moderno con evidentes responsabilidades internacionales, debe afrontar este reto sin complejos ni temores. En esta encrucijada la Historia nos exige, más que nunca, comprometernos con las ideas de nuestro tiempo.

## **REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Selección bibliográfica del fondo documental sobre Seguridad Internacional.

# Selección bibliográfica del fondo documental sobre Seguridad Internacional

## **ACCES TO OUTER SPACE TECHNOLOGIES: IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL SECURITY**

Péricles Gasparini Alves  
Research Paper, 15, 1992  
New York; pp: 1-151

## **BETWEEN URGENCIES AND IMPOSSIBILITIES: NEW SECURITY ARCHITECTURE FOR EUROPE**

Dan Smith  
Security Dialogue, 3, 1993  
Oslo; pp: 305-316

## **ETHNO-NATIONAL DIASPORAS AND SECURITY**

Gabriel Sheffer  
Survival, 1, 1994  
London; pp: 60-79

## **EUROPEAN-ATLANTIC SECURITY INSTITUTIONS: CURRENT STATE AND FUTURE PROSPECTS**

William Wallace  
The International Spectator, 3, 1994  
Roma; pp: 37-52

## **EUROPEAN SECURITY AFTER THE COLD WAR (PART I): PAPERS FROM THE 35TH ANNUAL CONFERENCE OF THE IISS HELD IN BRUSSELS, BELGIUM, FROM 9 TO 12 SEPTEMBER 1993**

Adelphi Paper, 284, 1994  
London; pp: 3-97

## **EUROPEAN SECURITY AFTER THE COLD WAR (PART II): PAPERS FROM THE 35TH ANNUAL CONFERENCE OF THE IISS HELD IN BRUSSELS, BELGIUM FROM 9 TO 12 SEPTEMBER 1993**

Adelphi Paper, 285, 1994  
London; pp: 3-77

**EUROPEAN SECURITY IN THE 1990S: PROBLEMS OF SOUTH-EAST EUROPE: PROCEEDINGS OF THE RHODES CONFERENCE 6, 7 SEPTEMBER 1991**

Unidir, 40, 1992  
New York; pp: 1-215

**EUROPEAN SECURITY AFTER THE COLD WAR: A REJOINDER**

Sergei Medvedev  
Security Dialogue, 3, 1993  
Oslo; pp: 317-322

**GERMAN SECURITY POLICY: AN EXAMINATION OF THE TRENDS IN GERMAN SECURITY POLICY IN A NEW EUROPEAN AND GLOBAL CONTEXT**

Wolfgang F. Schlör  
Adelphi Paper, 277, 1993  
London; pp: 3-75

**LA SECURITE EUROPEENNE DANS LES ANNÉES 90: LA DIMENSION ÉCOLOGIQUE**

Jean-Daniel Clavel  
Travaux de Recherche, 20, 1993  
New York; pp: 1-26

**LES MINORITÉS NATIONALES ET LE DÉFI DE LA SÉCURITÉ EN EUROPE**

Dominique Rosenberg  
Travaux de Recherche, 21, 1993  
New York; pp: 1-28

**L'ONU ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE**

Oliver Paye  
Les Dossiers du GRIP, 174, 1992  
Bruxelles; pp: 3-58

**MEMENTO DÉFENSE-DÉSARMEMENT 1993: L'EUROPE ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE**

Maurici Bertrand: Jean-Luc Pierson; André Dumoulin (et al.)  
Les Dossiers du GRIP, 177-181, 1993  
Bruxelles; pp: 19-390

**NEW DIMENSIONS OF SECURITY: THE INTERACTION OF GLOBALIZING AND LOCALIZING DYNAMICS**

James N. Rosenau  
Security Dialogue, 3, 1994  
Oslo; pp: 255-282

**PEACE-KEEPING AS A CHALLENGE TO EUROPEAN BORDERS**

Pavel K. Baev  
Security Dialogue, 1, 1993  
Oslo; pp: 137-150

**REPRESENTING THE WORLD: A SECURITY COUNCIL FOR THE 21ST CENTURY**

Peter Wallensteen  
Security Dialogue, 1, 1994  
Oslo; pp: 63-76

**THE NEED FOR REGIONAL SECURITY COMMISSIONS WITHIN THE UN SYSTEM**

Jon Lunn  
Security Dialogue, 4, 1993  
Oslo; pp: 369-376

**THE NEW SECURITY DILEMMA UNDER INTERNATIONAL ECONOMIC INTERDEPENDENCE**

Beverly Crawford  
Millennium, 1, 1994  
Lodon; pp: 25-56

**THE SECURITY DILEMMA AND ETHNIC CONFLICT**

Barry R. Posen  
Survival, 1, 1993  
London; pp: 27-47

**THE UNITED NATIONS AND INTERNATIONAL SECURITY**

Adam Roberts  
Survival, 2, 1993  
London; pp: 3-30

**THE UNITED NATIONS, DISARMAMENT AND SECURITY: EVOLUTION AND PROSPECTS**

Jayantha Dhanapala  
UNIDIR, 46, 1991  
New York; pp: 1-154

**TRANSNATIONAL CRIMINAL ORGANISATIONS AND INTERNATIONAL SECURITY**

Phil Williams  
Survival, 1, 1994  
London; pp: 96-113