

El lento establecimiento de una política europea de defensa común

Dr. Joan Lluís Piñol Rull,
Catedrático de Derecho
Internacional Público,
Universitat Autònoma de Barcelona,
Profesor de la Fundació CIDOB.

Alfonso González Bondia,
becario para la formación de
profesorado del Comisionado de
Universidades de la Generalitat
de Catalunya.
Universitat Rovira i Virgili.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) tiene implicaciones más amplias que las estrictamente comunitarias e incluso europeas, al estar en estrecha relación con cuestiones básicas de Relaciones Internacionales a nivel mundial (Delors, 1994). Con estas consideraciones se pretende enmarcar una explicación puramente técnico-jurídica de los aspectos relacionados con la defensa en la PESC, que en su estructura misma es casi una mera revisión ligeramente remozada de la previamente existente en la Cooperación Política Europea (CPE). No obstante, existen dos cuestiones de fondo que deberían alterar cualitativamente la lógica de la anterior CPE: la incorporación a la PESC de los aspectos de la defensa y la participación de la Unión Europea Occidental (UEO) en la elaboración y ejecución de las decisiones en esta materia.

En efecto, el Tratado de la Unión Europea (TUE) ha abierto la puerta a la elaboración de una política europea de defensa común, aunque durante 1994 se ha avanzado relativamente poco en los aspectos teóricos, en concreto sólo en el marco de la UEO. Mientras que en los prácticos, la crisis en Bosnia ha revelado severas disfunciones en las previsiones teóricas de coordinación entre la PESC, la UEO, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y, en especial, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto implica en el fondo importantes divergencias, tanto entre los países comunitarios entre sí como entre ellos y la errática política exterior de la Administración Clinton y, lo que es quizá más grave, con el sentimiento neoaislacionista que ha triunfado en el Senado norteamericano.

Es necesario realizar ciertas precisiones preliminares sobre los conceptos que se van a utilizar.

Por lo que respecta a los Estados europeos que han decidido elaborar una política de defensa común, en este trabajo se toma como punto de referencia el núcleo formado por los Estados miembros de la Unión Europea (UE) aunque, como se analizará más adelante, no se les puede disociar completamente de otros Estados europeos, miembros o no de la OTAN.

El final de la Guerra Fría ha posibilitado la superación definitiva de la identificación de los conceptos de seguridad y defensa, y en la actualidad se ha consolidado una concepción multidimensional de la seguridad que comprende aspectos militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales. Así, desde nuestro punto de vista, la política de defensa strictu sensu comprendería sólo la dimensión militar de la seguridad, la única que se va a estudiar en este artículo.

En la actualidad, los Estados de la UE participan en diversos foros internacionales que son susceptibles de abordar en su seno temas relacionados con la

seguridad, pero no todos ellos pueden elaborar o, en su caso, ejecutar una política común de defensa. En este caso, el ámbito se restringe a “aquellas organizaciones cuya participación es previsible en caso de darse situaciones de violencia (uso de la fuerza, amenaza de hacerlo o perspectivas de su uso) que tengan repercusiones internacionales” (Barbé, 1994:30) y que además, añadimos, cuenten con los medios necesarios para afrontar estas situaciones de violencia. Así, en estos momentos las únicas instituciones en las que participan los Estados de la UE que cuentan o pueden llegar a contar con estas características son el mecanismo de cooperación de la PESC, la UEO y la OTAN.

Las nuevas bases establecidas en el TUE para la elaboración de una política de defensa común

Durante el período de Guerra Fría, el tratamiento de los aspectos institucionales de la defensa en la Europa Occidental se caracterizó por la primacía de una organización intergubernamental de cooperación militar, la OTAN, en la que se diseñó los rasgos fundamentales de la política de seguridad y defensa de sus Estados miembros; la lánguida supervivencia de la UEO, como organización estrictamente europea, que hasta 1987 desarrolló tareas muy marginales de cooperación en materia militar; y la imposibilidad de afrontar una cooperación militar más estrecha en el ámbito de los países comunitarios por la falta de acuerdo de sus Estados miembros.

Por su parte, la posición hegemónica de EEUU en el seno de la OTAN imposibilitó una aportación relevante de los Estados europeos en el diseño de la política de seguridad que éstos mismos estaban aplicando. Para intentar superar esta situación, se articularon diversos mecanismos que pretendieron, con poco éxito, reforzar la contribución europea en la defensa del bloque del Atlántico Norte; algunos ejemplos de ello fueron la creación del Eurogrupo, de carácter estrictamente político, y del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), de carácter técnico, o la reactivación en 1987 de la UEO (Cahen, 1988).

En la actualidad, el Tratado de la Unión Europea ha roto formalmente con el tabú que impedía el tratamiento integral de la seguridad y defensa por parte de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Sin embargo, todavía se considera que el marco más apropiado para tratar estos temas no es el estrictamente comunitario, por lo que se ha decidido establecer un mecanismo de cooperación intergubernamental, el de la PESC, con un mismo marco institucional y algunos objetivos comunes con los de las Comunidades Europeas, si bien manteniendo algunos específicos. La lógica de la cooperación intergubernamental en la PESC se hace evidente en el principio de la unanimidad en la toma de las grandes decisiones, la no participación directa ni el control político real del Parlamento Europeo (PE), que tiene un mero derecho a ser consultado (art. J.7 del TUE), ni tampoco el control judicial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) (art. L del TUE).

La posibilidad de un tratamiento integral de la seguridad en la PESC no fue fácil y las dificultades existentes durante las negociaciones se han puesto de manifiesto con el establecimiento de un marco jurídico sumamente complejo y en algunos puntos, ambiguo. En esta materia, las discusiones se centraron esencialmente sobre dos temas: la posibilidad de incluir la defensa en el ámbito material de la PESC y la participación de la UEO en las decisiones relativas a la defensa de la Unión Europea¹.

A pesar de que existía un acuerdo inicial de permitir el tratamiento integral de la seguridad en el seno de la PESC, las divergencias fueron evidentes desde el primer momento de las negociaciones cuando se trataba específicamente sobre los aspectos relacionados con la defensa. En este sentido, sobre la base de los documentos presentados durante aquel período se puede identificar el grueso de las posiciones iniciales que variaron poco hasta el mismo momento del acuerdo final. De un lado, Grecia, Francia, Alemania, Italia y España, conscientes de la dificultad de distinguir entre seguridad y defensa, consideraban que no era posible excluir a priori los aspectos de la defensa de la futura Unión Política². Del otro lado, algunas delegaciones (como la irlandesa, la británica, la portuguesa y la danesa) estimaban que los aspectos relativos a la defensa no deberían estar incluidos en la política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad³.

“La política de defensa de la OTAN supone otro límite para una política de defensa de la UE”

En cuanto a las discusiones sobre las implicaciones institucionales que tendría la inclusión de decisiones que afectasen a la defensa en el mecanismo PESC, también se pueden distinguir dos grandes posiciones. Por una parte, la de aquellos Estados como Alemania, Francia, España, Italia, Bélgica, Grecia y Luxemburgo, que defendían la creación de una identidad europea de seguridad y defensa independiente, estableciendo una colaboración directa UEO-UE⁴. Por otra parte, los gobiernos de Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca y Portugal que rechazaron, en un primer momento, cualquier propuesta que significase una modificación del statu quo existente en materia de seguridad, aunque finalmente acabaron por aceptar la participación de la UEO en el sistema de la PESC siempre que no se subordinase a la Unión Europea y se respetase laprimacía de la OTAN en materia de seguridad.

El artículo J.4 del TUE prevé, finalmente, la posibilidad de que en el seno de la PESC se elabore gradualmente una política de defensa común de la Unión Europea, distinguiéndose tres etapas: la primera en la que simplemente se podrán adoptar decisiones que afecten a la defensa sin que ello implique el establecimiento de una política de defensa común de la Unión Europea, una segunda etapa en la que se procederá a la elaboración de una política de defensa común y una tercera en la que la política de defensa común podría establecer una defensa común europea. Esta dilación en el tiempo se debe a tres presiones contrapuestas: la exigencia de unidad y de solidaridad necesarias para poder llegar a una Unión Europea con peso también militar en las Relaciones Internacionales; la fuerte resistencia de muchos países miembros a la amputación de competencias soberanas estatales en un tema tan sensible como la defensa; el temor a un progresivo abandono de la presencia militar norteamericana en Europa y a la creciente volatilidad de la política exterior rusa, incluyendo la posibilidad de caos y golpes de estado en este país. Todo ello ha llevado a un resultado híbrido y provisional, la actual PESC que será revisada antes de 1998; no casualmente es el mismo año en el que en principio expira (a juicio del Consejo de la UEO) el Tratado constitutivo de la UEO.

Esta aproximación por etapas se completa con una serie de acuerdos recogidos en el TUE, que afectan tanto a las decisiones concretas en materia de defensa como al establecimiento de una eventual política de defensa común de la Unión Europea.

En primer lugar, aquellas cuestiones que ya se hubiesen desarrollado en el ámbito comunitario, como los aspectos de la política comercial común con ciertas conexiones con la defensa (embargos, etc...) o la regulación armonizadora comunitaria en materias conectadas con la industria y la investigación militares (programas RACE, BRITE, ESPRIT, que incluyen temas de tecnología de doble uso)⁵, quedarán excluidas del marco de la PESC, al reconocerse en el artículo B del TUE el compromiso de las partes de mantener íntegramente y desarrollar el acervo comunitario. No obstante, el artículo C del TUE pretende garantizar la coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea, asignando al Consejo y a la Comisión la tarea de velar por ésta.

En segundo lugar, la política de defensa elaborada en el seno de la OTAN supone otro límite para el desarrollo de una política de defensa de la Unión Europea. Concretamente, el artículo J.4,4 del TUE establece que la política de la Unión Europea no afectará a las obligaciones de sus miembros establecida en el marco de la OTAN y deberá ser compatible con la política común de seguridad y defensa de la Alianza Atlántica. Por lo que respecta a las obligaciones concretas, el sentido de este precepto es claro e unívoco, en relación a la compatibilidad reclamada para ambas políticas, si bien se podría discutir sobre su significación real, no cabe duda que esta previsión acaba afectando al alcance de las decisiones de la Unión Europea en materia de defensa.

El tercer límite al establecimiento de una política global de la Unión es la imposibilidad de que ésta afecte al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros (art. J.4,4 del TUE). En este sentido, debe recordarse el tema de los arsenales nucleares de Francia y del Reino Unido, y otros problemas como la tradicional neutralidad irlandesa, sueca, finlandesa o austríaca e incluso, aunque ha sido superada con determinadas limitaciones por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán, la prohibición establecida en la Carta Fundamental de Bonn de que su Ejército actúe fuera de sus fronteras. Este precepto permite, a su vez, la autoexclusión de algunos Estados en el proceso de elaboración y ejecución de la política de defensa de la Unión Europea. Así, Dinamarca e Irlanda se han acogido a esta posibilidad y probablemente todos o algunos de los nuevos miembros de la UE, a partir del primero de enero de 1995, optarán por una fórmula similar.

En cuanto al marco institucional y a los procedimientos para la adopción y ejecución de decisiones en materia de defensa, el TUE es ambiguo e inconcreto, lo cual permite, paradójicamente, cierta flexibilidad en su evolución futura.

Por una parte, las instituciones encargadas de la elaboración y ejecución de decisiones que afecten a aspectos de la defensa son las mismas que las establecidas con carácter general para la PESC. En concreto, el Consejo Europeo, actuando obviamente por unanimidad, establece las orientaciones generales y el Consejo, exclusivamente por unanimidad para los temas relacionados con la defensa, decide las modalidades prácticas de actuación junto con la UEO. Así, partiendo de la premisa de que los Estados firmantes del TUE han constatado que las instituciones de la Unión Europea no están preparadas para la adopción y ejecución de decisiones militares, han privilegiado su relación con la UEO al reconocer el artículo J.4,2 del TUE de manera genérica que “forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea”. Esta previsión se concreta a continuación, invitando a esta organización a “que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

“En el Tratado de Maastricht se incluyeron una serie de objetivos de la UE, en general, y de la PESC, en particular”

En relación a los procedimientos para su elaboración y ejecución, el TUE únicamente establece la imposibilidad de que las decisiones en esta materia sean adoptadas a través del procedimiento establecido en el art.

J.3 del Tratado de Maastricht, es decir el de las acciones comunes, que permite la adopción de decisiones por mayoría cualificada cuando así lo acuerde el Consejo. Esta previsión debe ser interpretada únicamente, a la luz de los primeros desarrollos prácticos de tales acciones, como una prohibición a la utilización de la regla de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones que afecten a la defensa, pero no como una imposibilidad de adoptar decisiones limitadas y concretas de carácter militar en el marco de una acción común mucho más amplia (v.g. la Acción común de la Unión Europea en Bosnia).

Como por ahora las instituciones de la Unión Europea no están capacitadas como tales ni para la ejecución en el marco de una acción

común de decisiones con repercusiones limitadas en el ámbito de la defensa ni, menos aun, para la defensa de una posición común con repercusiones militares (v.g. en el seno de la OTAN o en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), éstas se efectuarán individualmente por cada uno de los Estados de la Unión (en especial, en el segundo caso), en grupo o en el marco de otras instituciones.

Por otra parte, el análisis de los objetivos comunes establecidos en el TUE para las actividades de la Unión Europea, junto con aspectos prácticos, pero fundamentales, como la financiación y la normalización de los equipos militares, nos permite apuntar algunos problemas que se podrían plantear en el establecimiento de la política europea de seguridad, más concretamente en su dimensión militar.

En el Tratado de Maastricht se incluyeron una serie de objetivos de la Unión Europea en general y de la PESC en particular. En relación a los primeros, destacaremos, para lo que ahora nos interesa, la afirmación de su identidad en el ámbito internacional y la temporalidad de los mecanismos de cooperación intergubernamental previsto en vista a su inclusión en los procedimientos comunitarios. Por su parte, el artículo J.1,2 del TUE establece cinco objetivos de la PESC, entre ellos el fomento de la cooperación internacional. Los cuatro restantes merecen un breve análisis, porque afectan directamente a la eventual política de defensa común o, al menos, a las decisiones que estén relacionadas con la defensa.

Con carácter general, la manera como se han enunciado estos objetivos ha sido criticada por su carácter abstracto y porque no suponen ninguna novedad. No obstante, tal abstracción es útil políticamente, al permitir diferentes interpretaciones en función de los intereses particulares de los Estados miembros o de la coyuntura internacional (Remiro Brotons, 1993). Por su parte, a pesar de que, como destaca la profesora Abellán, estos objetivos ya habían sido asumidos anteriormente por los Estados de la Unión Europea en la Carta de las Naciones Unidas y en el ámbito del Consejo de Europa y de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (Abellán, 1992), su reiteración implica una auténtica carta de intenciones dirigida a la Comunidad Internacional.

Si se analiza el primero de los objetivos de la PESC, se observará que la eventual política de defensa común deberá tener como objetivo la defensa de los valores comunes, de los intereses

fundamentales y de la independencia de la Unión, pero cabe preguntarse si en el seno de la Unión Europea existen actualmente unos intereses fundamentales comunes que permitan la elaboración de una política de defensa común omni-comprendida y si se ha garantizado suficientemente en el TUE la independencia de la Unión para la elaboración de una política de defensa común.

En relación a la primera de las cuestiones, a la luz de los diferentes acontecimientos ocurridos durante 1994 (en especial, el conflicto en la antigua Yugoslavia), uno de los principales problemas que se han puesto de manifiesto es la existencia de pocos intereses comunes de la Unión en temas relacionados con la defensa y de demasiados intereses particulares e incluso divergentes de los Estados miembros, aunque es innegable que en la mayoría de asuntos abordados en el seno de la PESC sí ha existido un consenso generalizado. Cabe recordar y ello no es óbice para el fracaso espectacular de la Unión Europea en los intentos de solución de la crisis en los Balcanes, que los dos grandes protagonistas en este campo: Rusia y EEUU también han tenido políticas erráticas y en su seno han existido posturas enfrentadas (v.g. Senado norteamericano versus Clinton o la Duma versus Yeltsin). En consecuencia, mientras esta situación no varíe, difícilmente se desarrollará un esbozo de política de defensa común de la Unión Europea, perjudicando, incluso, a la adopción de decisiones aisladas, ya que las acciones militares han sido consideradas tradicionalmente por los Gobiernos como un último recurso dada su impopularidad ante la opinión pública.

Sobre la segunda cuestión, aunque el Tratado de Maastricht establezca como objetivo de la PESC la defensa de la independencia de la Unión, ésta se puede ver parcialmente cercenada a la hora de establecer una política de defensa común propia, incluso de manera más clara en relación a las obligaciones concretas establecidas en el marco de la Unión Europea, por la necesidad que tiene de recurrir a otros foros para su implementación debido a la carencia de medios propios y por la previsión del art. J.4,4 del TUE relativa a las relaciones UE-OTAN.

Por otra parte, el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de todos sus Estados miembros constituye un segundo objetivo de carácter sumamente abstracto y que permitiría legitimar la realización de acciones militares o el inicio de una escalada militar.

El tercero de los objetivos de la PESC es “el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París”. En relación a los aspectos relacionados con la defensa, su formulación responde a la tendencia mostrada, entre otros, por los Estados europeos, de coordinarse para cumplir o hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacional.

El último de los objetivos de la PESC es “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de Derecho, así como el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales”. Con este objetivo al parecer se pretende que los principios rectores del sistema político que impera en los Estados de la Unión sean el motor que mueva el conjunto de la PESC. Sin embargo, no puede obviarse que buena parte de los sistemas políticos existentes en el mundo no se asientan sobre la totalidad de estos principios, por lo que difícilmente podrá ser un objetivo siempre presente en la PESC, aunque puede condicionarla en muchos casos, especialmente por la influencia, siquiera puramente moral, del PE.

En definitiva, como ya había sido avanzado al inicio, el análisis de los objetivos establecidos en el Tratado de la Unión Europea no nos permite ser excesivamente optimistas en relación al establecimiento de una política europea de defensa común, pues no dejan entrever, casi en absoluto, la necesidad o al menos la voluntad inequívoca de las partes para desarrollarla.

El proceso de definición de la política europea de defensa común

Antes de entrar en el análisis de los trabajos que se han desarrollado principalmente durante el año 1994 para el establecimiento de una política de defensa común, es necesario destacar un hecho que, a nuestro juicio, ha condicionado enormemente esta tarea: la crisis de los Balcanes está poniendo en evidencia la incapacidad de la Unión Europea para afrontar eficazmente estos tipos de conflictos y en este sentido, a principios de 1994 el PE aprobó una resolución que, a la luz de los acontecimientos, ponía en duda la eficacia del mecanismo diseñado en el TUE para la elaboración de una política europea de defensa común (UE, PE, 1994).

Como se ha señalado anteriormente, la inclusión de los temas relativos a la defensa en el marco de la PESC se producirá de manera gradual. En esta primera etapa, se empieza a perfilar una política de seguridad a través de la realización de acciones comunes y de posiciones comunes, cuyas orientaciones principales fueron establecidas por primera vez en el Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 29 de octubre de 1993. Además, con anterioridad, el Consejo Europeo, reunido el 27 de junio de 1992 en Lisboa, aprobó la creación de un Grupo de trabajo ad hoc sobre seguridad en el Comité Político, que se encargaría de realizar los trabajos preparatorios para definir los elementos necesarios de la política de la Unión Europea. Desde su establecimiento, este grupo de trabajo ha procedido a la formulación de los principios generales que han de servir para la elaboración de la PESC y ha enunciado los criterios que se aplicarán en el proceso de reflexión y de adopción de acciones comunes. Además, en el marco de los intereses europeos en materia de seguridad en el nuevo contexto estratégico, ha analizado las consecuencias que tiene para su

seguridad la situación en varias regiones vecinas (Europa Central y Oriental, Mediterráneo, Magreb y Oriente medio).

Sin embargo, desde la entrada en vigor del TUE, no ha transcendido que ni el Consejo Europeo ni el Consejo de la Unión Europea hayan empezado a trabajar en la determinación de una política de defensa común, aunque las caracterís-

ticas de algunos de los conflictos que ha afrontado la Unión Europea, principalmente la guerra en los Balcanes, ha obligado a sus instituciones a adoptar decisiones concretas que afectan directamente a aspectos de la defensa. En este sentido y como consecuencia de la inexistencia de una infraestructura propia para poder llevarlas a cabo, se observa la utilización de diferentes marcos por parte de la Unión Europea para vehicular la implementación de sus decisiones. Así, las fórmulas adoptadas han sido variadas; en algunos casos se ha demandado la colaboración del UNPROFOR y de la UEO para facilitar la ejecución de aspectos concretos de acciones de la Unión Europea⁶, mientras que en otros casos se ha solicitado a la OTAN la adopción de decisiones en un determinado sentido⁷.

Las decisiones hasta ahora estudiadas aportan pocos datos que ayuden a determinar los rasgos esenciales de una eventual política de defensa común de la Unión Europea, ya que se trata de acuerdos sobre aspectos puntuales sin otra pretensión que la de solucionar problemas concretos. Se constata, por tanto, una clara desidia institucional por parte de las instituciones específicas de la PESC, en especial del Consejo Europeo, respecto a la determinación, delimitación y jerarquización de los problemas teóricos y prácticos conectados con temas estrictamente defensivos. En buena medida, ello se debe a las disensiones ya señaladas entre los distintos grupos de Estados en presencia. A su vez, una posible remisión tácita al Consejo de la UEO, como iniciador de un debate tan espinoso es otra de las causas de esta dejación.

En este sentido, la UEO ha estado trabajando durante el año 1994 en los aspectos teóricos de la definición de una política de defensa común, con la voluntad expresa de facilitar la elaboración y ejecución por parte de la UEO de las decisiones de la Unión Europea que tengan implicaciones en el ámbito de la defensa (UEO, Consejo Permanente, 1994: punto 13). Previo al análisis de estos trabajos es necesario señalar algunos aspectos sobre la relación entre la UE y la UEO como su diferente composición, los condicionantes tanto jurídicos como políticos que afectan al desarrollo de la política de defensa común y la propia naturaleza de esta relación.

En primer lugar destaca la diferente composición de la Unión Europea y de la UEO. Así, la UEO incluye cuatro círculos de países según su grado de participación: los miembros de pleno derecho⁸ y los observadores⁹, que conforman la totalidad de los Estados comunitarios; los miembros asociados, estatuto reservado a los países europeos miembros de la OTAN; y los Estados asociados a la UEO¹⁰, que son nueve países de la Europa Central y del Este. Esta situación afecta claramente a la relación que se quiere establecer entre las instituciones de la Unión Europea y la UEO, ya que su diferente composición podría dificultar la actuación en un mismo sentido de ambas, sobre todo porque en la adopción de algunas decisiones de la UEO participarán algunos Estados, los miembros asociados¹¹, que no forman parte de la Unión Europea, aunque el apartado tercero del Documento relativo a su participación limita este eventual riesgo a cuestiones muy menores (UEO, 1992).

*“La UEO
trabajó en 1994
en los aspectos
teóricos de
la definición de
una política de
defensa común”*

Por otra parte, aunque los límites (ya comentados) fijados en el TUE para el desarrollo de una política europea de defensa común establecida en el marco de la Unión Europea no existen como tales desde un punto de vista estrictamente jurídico en el marco de la UEO¹², no puede soslayarse que las circunstancias que llevaron a su inclusión en el TUE se mantienen al margen de este marco, por ello se trasladan de facto al seno de la organización europea de cooperación militar y acaban afectando al desarrollo de la política de defensa común.

En la actualidad, con la posibilidad de la OTAN de actuar más allá de los límites impuestos en su tratado constitutivo en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sólo quedarían cuatro escenarios posibles en relación al futuro de ambos foros: la OTAN como organización fundamental en la defensa europea, con una UEO meramente auxiliar, la OTAN como garante de la defensa europea frente a una Rusia potencialmente agresiva, y la UEO que actuaría en forma independiente en todas las crisis en el ámbito europeo y/o mediterráneo en que no desearan intervenir EEUU o Canadá, lo que parece cada vez más posible dadas las más recientes posturas de Clinton respecto a Bosnia y la postura más acomodaticia de Francia con respecto a la estructura militar de la OTAN; como aspiración puramente ideal y a largo plazo, que implicaría cambios estratégicos radicales y una modificación jurídica del TUE: la UEO como única organización militar en la que participasen los Estados europeos, lo que conllevaría la disolución de la OTAN, el replanteamiento de las relaciones transatlánticas e incluso, en un ejercicio de política-ficción, la posible incorporación de Rusia a la Unión Europea; y la alternativa más probable, salvo cambios bruscos y de gran calado en el conjunto de las relaciones internacionales mundiales, sería la configuración de una “Europa a la Carta” en el ámbito de la defensa, con obligaciones variables; una Europa no sólo de diferentes velocidades, sino incluso de diferentes diseños. Signos de todo ello son: la preferencia por actos altamente simbólicos, más que prácticos de reforzamiento presupuestario y logístico de la UEO, como la potenciación del Euroejército; las posibilidades jurídicas de diferentes estatutos

en el seno de la UEO o incluso alrededor de ésta, pudiendo los miembros asociados de la UEO, e incluso los meros asociados a la Organización, participar en determinadas acciones u operaciones de la UEO, coordinadas a su vez, o no, por la OTAN o en el seno de la Unión Europea; la autoexclusión de Dinamarca e Irlanda de las decisiones que afecten a aspectos militares y la cuestión aún no suficientemente aclarada del estatuto, en este ámbito, de Suecia, Austria y Finlandia. Esta situación es posible por dos razones fundamentales: la labilidad en la evolución de Rusia y la no muy clara posición de Washington respecto a sus intereses en Europa. Si uno o ambos factores de incertidumbre se resolviesen en un sentido o en otro, se puede avanzar que el margen de maniobra de la Unión Europea en el ámbito de la defensa quedaría sin duda muy disminuido; aunque, por el momento, queda claro que la UEO está limitada, como máxima expresión de autonomía relativa, a llegar a convertirse en el pilar europeo de la OTAN y subordinada a la lógica operativa de ésta.

Por lo que respecta a la naturaleza de la relación entre la Unión Europea y la UEO, el TUE se ha limitado a privilegiarla para la elaboración y ejecución de decisiones relativas a la defensa adoptadas en el marco de la PESC con el objetivo de facilitar el desarrollo de la Unión Europea, pero ha dejado para acuerdos futuros entre el Consejo de la Unión y las instituciones competentes de la UEO el establecimiento de las modalidades prácticas de esta colaboración. En este sentido, a través de decisiones unilaterales adoptadas por los Consejos de la Unión Europea y de la UEO, se está facilitando el establecimiento de una fluida relación entre ambas instituciones. Así, la UEO ha trasladado la sede del Consejo y de la Secretaría General a Bruselas, ha reducido la duración de la Presidencia a seis meses para facilitar la armonización de sus trabajos con los de la Presidencia de la Unión Europea e invita regularmente a un representante de la Comisión a las reuniones del Consejo; mientras que, por su parte, el Consejo Europeo aprobó el 27 de octubre de 1993, una serie de medidas con la finalidad de asegurar una estrecha cooperación entre la Unión Europea y la UEO.

Las conclusiones preliminares elaboradas por la UEO para la definición de una política europea de defensa común

La UEO ha aportado un mínimo de elevación teórica a este debate a través del documento elaborado por el Consejo Permanente que se presentó al Consejo de ministros de la Organización, reunido el 14 de noviembre de 1994 en Noordwijk. Aunque reproduciendo las definiciones elaboradas en las recientes cumbres de la OTAN o en la reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrada en 1992, al menos han dado una clara y taxativa delimitación del concepto de política de defensa europea strictu sensu.

No obstante, las escasas novedades del documento están envueltas en un círculo farragoso de consideraciones respecto a un tema estrechamente relacionado con ellos, pero que tiene su lógica propia: la seguridad. Es precisamente en este tema en el que la aportación del Consejo Europeo y del Comité Político de la PESC debería haber sido básica; pues en el seno de las organizaciones de cooperación militar, en este caso

la UEO, se debería teorizar únicamente sobre los medios militares y los principios que rigen su utilización y no sobre su imbricación en los más amplios temas de la seguridad, que deberían reservarse a las instituciones puramente políticas. Una explicación posible de este proceder es por un lado, forzar a la Unión Europea a aportar su postura en estos

temas y por otra la falta de medios de la UEO tanto presupuestarios, como técnicos para contemplar, como sí lo hace la estructura militar de la OTAN, actuaciones específicamente militares. La confusión existente todavía entre estructura política y militar de la UEO facilita aún más tales confusiones entre uno y otro plano

El documento se divide en dos partes; la primera analiza los aspectos generales de la política europea de defensa común (alcance y significado) y su incardinación en la compleja arquitectura de la seguridad europea, señalando el papel que ha de jugar la UEO y las características generales de sus relaciones con la Unión Europea, la OTAN, la CSCE y con los países de Europa central y oriental y de la

cuenca mediterránea. La segunda parte del documento entra de manera detallada en la elaboración de la política europea de defensa común por parte de la UEO con el análisis de las actividades a desarrollar y de los cambios que se han de realizar en su seno.

Definición y alcance de la política de defensa común

En primer lugar, en el documento se afirma que la política de defensa es un elemento de la política de seguridad en sentido amplio y como tal tiene por objeto “la reducción de los riesgos e incertidumbres susceptibles de amenazar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión y de sus Estados miembros, y la contribución al mantenimiento de la paz y reforzamiento de la seguridad internacional, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta final de Helsinki, y con los objetivos de la Carta de París” (UEO, Consejo Permanente 1994: punto 2). Así, estos objetivos coinciden plenamente con los de la PESC, lo cual facilita la compatibilidad de las actividades de la UEO con las de la Unión Europea y su colaboración futura.

La determinación del contenido de la política de defensa es la aportación más novedosa del documento al afirmar que “una política europea de defensa común deberá comprender los elementos relativos a las estructuras, mecanismos y capacidades necesarias, así como la definición de los principios para el empleo de las fuerzas armadas y de los armamentos de los países de la UEO” (UEO, Consejo Permanente, 1994: punto 2 in fine). Esta definición delimita claramente el contenido de la política de defensa común, aunque, como se reconoce en el texto, para su elaboración es necesario definir previamente los intereses comunes y el papel que está dispuesta asumir la Unión Europea en el mundo.

Así, el éxito de esta política se fundamenta en la identificación de unos intereses europeos comunes que, una vez delimitados, deberán integrarse en base a cuatro tipos de responsabilidades que ya se habían decidido asumir: la garantía directa de la seguridad de los pueblos y territorios de los Estados miembros de la UEO, la proyección de su propia seguridad y estabilidad al conjunto del continente, la promoción de la estabilidad de los países de la

“A pesar del fin de la Guerra Fría, todavía se mantiene el concepto de disuasión sobre el que se sustenta la seguridad europea”

cuenca sur del Mediterráneo y la asunción de su parte de responsabilidad en la promoción de la seguridad, la estabilidad y los valores democráticos en el conjunto del planeta. En base a estas tareas, la identificación de intereses estrictamente europeos u otros más amplios, compartidos con otros países, servirá de base para establecer modalidades de cooperación con los asociados o los aliados y permitirá determinar las fuerzas necesarias para poder satisfacer en cada momento los intereses y objetivos que se defienden. Además, también se considera necesario, en la perspectiva de colaborar en el desarrollo de la Unión Europea, que ésta defina el papel que desea jugar en el mundo y la contribución que desea realizar en materia de seguridad, cosa que permitirá a la UEO completar la elaboración de la política de defensa común.

Por otra parte, cabe destacar que a pesar de la finalización del período de Guerra Fría todavía se mantiene en el documento el concepto de disuasión sobre el que se sustenta la seguridad europea, por lo que se considera necesaria la conservación del armamento nuclear británico y francés.

Las relaciones de la UEO con el resto de actores de la seguridad europea

Tras recordar el artículo J.4 del TUE y la doble naturaleza de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea y como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, en el documento la Organización se muestra dispuesta a realizar, además de las operaciones de legítima defensa, ciertas misiones que ya había determinado en la Declaración de Petersberg de 19 de junio de 1992: misiones humanitarias, rescate de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz (UEO, Consejo, 1992). En este orden de cosas, debemos recordar que todas estas operaciones tendrán que realizarse bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o de la CSCE, a excepción de “la evacuación de nacionales de los Estados miembros que se hallen en dificultades como consecuencia de situaciones sobrevenidas en los países extranjeros en que se encuentren” (Corral, 1994: 28) que podrá ser efectuada de manera autónoma por la UEO. Además, en la perspectiva de la modificación del

TUE en 1998, la UEO ha decidido contribuir en los trabajos preparatorios que se realizarán en la Conferencia intergubernamental y proceder al posterior reexamen de sus dos Declaraciones de Maastricht, teniendo en cuenta los progresos que se hayan realizado.

El futuro de las relaciones de la UEO con el resto de actores implicados en la seguridad europea no depara globalmente modificaciones substanciales en el camino ya iniciado; los avances más significativos se producen en la determinación de un marco teórico para las relaciones entre la UEO y la Unión Europea.

En este documento se enuncia, por primera vez de manera expresa, el principio de coherencia como rector de las actividades de las instituciones de la Unión Europea y de la UEO. En este sentido, todas sus decisiones han de proporcionar una visión coherente de una política europea de seguridad y defensa, para lo que se deberán utilizar de manera integrada todos los instrumentos que disponen los europeos en materia, no sólo de seguridad, sino también de tipo económico y político. Por ello, la UEO se compromete a completar con un análisis militar los trabajos realizados en el seno del grupo de trabajo sobre seguridad del Comité Político, que servirá de base para la elaboración de la política europea de defensa común. En este contexto, los Estados miembros afirman estar convencidos de que la elaboración de la política europea de defensa común ha de facilitar la elaboración y ejecución por parte de la UEO de decisiones de la Unión Europea en materia de defensa.

El tema, sin embargo, de las relaciones entre la UEO y la OTAN continúa sin ser definitivamente solucionado. Ya hemos visto cuál era la situación antes de los acuerdos de Maastricht; a partir de ese momento se estableció que las relaciones se regirían por los principios de transparencia y complementariedad. Los problemas surgieron principalmente en relación a la implementación del principio de complementariedad, tanto en el proceso de desarrollo de la capacidad operativa de la UEO como en las tareas asignadas a cada organización (v.g. el control del embargo en el Adriático que fue asumido simultáneamente por la OTAN y por la UEO), pero ello ha sido solucionado en gran medida con la aprobación en el Consejo del Atlántico Norte, celebrado el 10 y 11 de enero de 1994 en Bruselas, del concepto de las capacidades militares “separables pero no separadas” puestas

al servicio de la OTAN y de la UEO. Así, durante todo este año se ha estado trabajando en el seno de la Alianza Atlántica para su implementación a través de la creación de los Grupos de Fuerzas Interejércitos Multinacionales. En relación al empleo de estas unidades militares, se ha establecido que será necesaria una autorización previa a la UEO por parte del Consejo del Atlántico Norte; lo cual denota una clara subordinación de la Organización europea, que puede llegar a afectar a su propia independencia decisional. Para paliar un riesgo tan evidente, el documento que estamos analizando recuerda el principio de solidaridad, sobre el que se asientan los lazos transatlánticos y que se pone de manifiesto en la voluntad común de todos los Aliados de hacer frente a los desafíos que se plantean en materia de seguridad, para señalar, a continuación, que el desarrollo de la UEO se efectuará de manera armónica y no en competencia con la OTAN.

No obstante, y es aquí donde se pone de manifiesto que el problema continúa sin solucionarse definitivamente, los Estados miembros de la UEO indican seguidamente que el desarrollo de la capacidad operativa de esta organización podría permitir a la Alianza beneficiarse de un reparto más equilibrado de riesgos, responsabilidades y cargas (UEO, Consejo permanente, 1994: punto 16). Ante tal afirmación cabe preguntarse si se refiere a un reparto a realizar en el seno de la OTAN o, por contra, si se trata de un reparto de tareas entre las dos organizaciones, postura que parece más lógica como se deduce del propio documento.

Así, la disyuntiva que parecía apuntarse desde finales de los años ochenta entre compatibilidad o complementariedad de la OTAN y la UEO se ha transformado en una opción muy mayoritaria por una complementariedad, aunque en la práctica imperfecta, con claro dominio de la hermana mayor, la OTAN, sobre su paralelo europeo, la UEO. Ello se ha puesto de manifiesto tanto en actos específicos como el control de vigilancia en el mar Adriático del embargo establecido en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como en un acto simbólico no exento de gran

alcance: la soledad española en la defensa de Barón a la Secretaría general de la UEO, lo que ha significado que, en vez de un candidato político que había propugnado una mayor autonomía de la UEO frente a la OTAN, los demás países, incluido Francia (la máxima defensora teórica de esta postura), hayan preferido a Cutilheiro, un diplomático portugués más alineado, en principio con las posturas proatlantistas británicas.

En lo que respecta a las relaciones entre la UEO y la CSCE, en este documento se mantiene el compromiso asumido en los acuerdos de Maastricht de reforzar las actividades desarrolladas en el seno de la CSCE, a través de iniciativas políticas comunes y de la puesta a disposición de ésta de los medios de la UEO para la realización de las misiones que se decidan en el seno de la CSCE.

Finalmente, el texto aborda las relaciones con los Estados de la Europa Central y Oriental y los de la cuenca mediterránea. Como en el caso de la CSCE, las bases ya estaban puestas con anterioridad y el documento se limita a reafirmar el camino emprendido.

En relación a los países de la cuenca mediterránea, sobre la base de las conclusiones elaboradas en el seno del Grupo de trabajo sobre seguridad del Comité Político, el Consejo de la UEO, en la reunión celebrada en Kirchberg en mayo de 1994, decidió iniciar progresivamente el diálogo con los países del Magreb, Egipto e ir posteriormente ampliándolo al resto de países del Mediterráneo con el objetivo de reforzar la seguridad en la zona. Los lazos con los Estados de la Europa Central y Oriental son, en cambio, mucho más estrechos. En este sentido, tras el establecimiento en 1992 de un Foro de Consulta, esta relación se ha profundizado en 1994 con la creación de un estatuto de asociación. Así, también en Kirchberg, se concedió el estatuto de asociado a nueve países con el objetivo de colaborar a la integración progresiva de estos países en las instituciones occidentales encargadas de la seguridad y contribuir, así, a la estabilidad del continente europeo, “lo que lo convierte simbólicamente, junto a los acuerdos de asociación económica, en una *sala de espera* para el ingreso de dichos países en la Unión Europea” (Barbé, 1994:225).

En relación a este tema, la enérgica oposición de Rusia a un estatuto de asociación a la OTAN para los países del Pacto de Visegrad (Polonia, Eslovaquia, República Checa y Hungría) que se ha

“Las bases de la CSCE ya estaban puestas con anterioridad, el Tratado de Maastricht se limita a reafirmarlas”

resuelto con una fantasmagórica Asociación para la Paz, no se ha manifestado en absoluto para que los mismos Estados y otros más de la Europa del Este fuesen Estados asociados de la UEO. Ello puede significar el poco temor ruso a una capacidad militar futura realmente operativa de esta Organización; no obstante, en realidad y desde un punto de vista jurídico, a través de la teoría sobre las “capacidades separables pero no separadas”, la realización de una operación por parte de la UEO en la que se permitiese participar a los Estados asociados y en la que se utilizase medios logísticos y fuerzas asignadas también a la OTAN, implicaría de facto una entrada con efectos muy limitados y por la puerta falsa de la UEO en acciones de la OTAN de las que Rusia podría quedar excluida.

Principales líneas de desarrollo de la política europea de defensa común

En relación al papel político de la UEO, se insiste en que esta organización deberá efectuar una aproximación militar, teniendo en cuenta la realizada en la OTAN, sobre los riesgos que afectan a la seguridad europea y que han sido identificados previamente por el grupo de trabajo sobre seguridad de la Unión Europea. Este análisis tiene como objetivo facilitar la utilización conjunta y coordinada de los medios militares de la UEO con otros instrumentos, como los económicos y los diplomáticos, de la Unión Europea.

Por otra parte, en el documento se mantiene la aproximación realizada desde los acuerdos de Maastricht sobre las relaciones políticas entre la OTAN y la UEO, que han adquirido mayor relieve desde la autodisolución del Eurogrupo. Así, la UEO se compromete a estudiar aquellos aspectos que sean de gran interés para los Aliados a fin de introducir posiciones concertadas en el seno de la UEO en el proceso de consultas de la OTAN. Además, en la agenda de la organización se incluyen un par de problemas que merecen una especial atención; por una parte los que afectan a los diferentes grados de participación en la UEO y por otra, se pone de manifiesto la necesidad de que se realice una profunda reflexión sobre los problemas de procedimiento que plantean las soluciones adoptadas (reuniones conjuntas de los Consejos, introducción de posiciones comunes en la Alianza...) o que se adoptarán en un futuro para articular la relación en el plano político entre la OTAN y la UEO, lo cual supone el reconocimiento de una cierta insatisfacción.

Por lo que se refiere al papel operativo de la UEO, atendiendo a la doble naturaleza de la organización, como componente de defensa de la UE y como pilar europeo de la OTAN, el documento establece las materias que merecerán en el futuro un mayor desarrollo con vistas a la creación de una política europea de defensa común, a saber: “aspectos institucionales de la defensa; ejercicio, preparación e interoperabilidad de las fuerzas; planes genéricos y planes de contingencia; movilidad estratégica; defensa antimisiles en Europa; informes sobre la defensa en Europa (incluida su vertiente espacial); mecanismo de reparto de cargas y puesta en común de medios” (UEO, Consejo Permanente, 1994: punto 25).

En primer lugar, en el documento se analiza la capacidad operativa de la UEO, constatando dos elementos claves de ésta; se trata del Centro de seguimiento de satélites y de la Célula de Planificación. En relación al primero, su importancia reside en la constatación de la necesidad de obtener datos concretos y exactos que permita a la organización un mejor conocimiento de las diferentes crisis, tanto a través de medios propios como por intercambio con la OTAN. En relación a la primera posibilidad, el Centro de seguimiento de satélites, situado en Torrejón, supone el primer paso para la creación de un sistema de satélites europeo independiente, como ya se afirmó en la Declaración de Kirchberg. Sin embargo, el principal problema que ya ha planteado esta iniciativa es el presupuestario, tal y como se constata en estas conclusiones preliminares.

La segunda iniciativa que se ha consolidar para la consecución de una verdadera política europea de defensa común es la de la Célula de Planificación. Este órgano empezó a trabajar el primero de octubre de 1992, aunque no fue plenamente operativa hasta el mes de abril del año siguiente. Sus funciones, que fueron definidas por primera vez en la Declaración de Petersberg, eran las siguientes: “preparar planes para el empleo de fuerzas bajo mando de la UEO; preparar recomendaciones con las disposiciones necesarias en materia de mando, dirección de operaciones y transmisiones, incluidas las instrucciones permanentes para los Estados Mayores que fuesen escogidos, y establecer un inventario de las fuerzas o grupos de fuerzas que estarían a disposición de la UEO para efectuar operaciones específicas” (UEO, Consejo de Ministros, 1992: punto noveno).

Sus resultados, en cambio, no han sido del todo satisfactorios. En este sentido, un informe aprobado por la Asamblea de la UEO pone de manifiesto los principales problemas con los que se ha encontrado; por una parte, los medios materiales han sido demasiado escasos para tan complejas tareas y por otra parte no ha existido excesiva colaboración por parte de los Estados miembros, que, después de haber creado este órgano, no han tomado decisiones políticas que constituyan referencias bien definidas para las actividades de la célula ni han sido excesivamente precisos en la asignación de fuerzas a la UEO, en un intento, posiblemente, de mantener cierta flexibilidad que les permita su utilización en otras tareas (UEO, Asamblea, 1994)

En las conclusiones preliminares se intenta subsanar en parte esta situación, al concretar algunas de las tareas de la Célula de Planificación y establecer prioridades. Así, se considera necesario que este órgano establezca planes genéricos que permitirán conocer las necesidades concretas para afrontar las crisis, priorizando la elaboración de planes y procedimientos para las operaciones humanitarias y de asistencia, in-

cluidas las operaciones de evacuación. Además, se abre la puerta a una mayor colaboración de la Célula de Planificación con la Unión Europea, que podría cooperar con sus instituciones si quisieran, en un futuro, dotarse de un centro para la previsión y análisis de crisis.

Por su parte, en las conclusiones preliminares se reserva un apartado a los procedimientos de decisión, de control y mando, y al reparto de cargas. En estas materias también se parte de una experiencia previa (descrita en Collet, 1993), aunque reciente y en ciertos aspectos insatisfactoria, por lo que en el documento se procede a establecer los rasgos esenciales de la evolución futura en la materia.

En primer lugar, se establece la flexibilidad como principio rector de la Organización y la rapidez en las reacciones como objetivo del desarrollo de su capacidad operativa. Por una parte, se afirma que la flexibilidad ha de permitir la actuación de la UEO de manera autónoma o en colaboración con Estados no miembros; y por otra parte, se propone la

creación de órganos subsidiarios que deberán facilitar la capacidad de reacción de la Organización (v.g. el establecimiento de un grupo de trabajo político-militar que asista al Consejo) y la redefinición de las tareas asignadas a los delegados militares.

Se pone también el acento en la consolidación del carácter multinacional y voluntario de las operaciones de la UEO. En consecuencia es necesario adecuar la estructura militar de la Organización, de tal manera que la realización de operaciones con los Estados que decidan participar en cada caso concreto no suponga en sí un obstáculo para la adopción de decisiones y el mando y control de éstas. Por su parte, como consecuencia del afianzamiento de una práctica que permite la participación en cada operación de aquellos Estados miembros que así lo decidiesen, en las conclusiones preliminares se propone la adopción de medidas que faciliten la máxima participación posible en cada acción, en cumplimiento de los principios de solidaridad europea o el de reparto de cargas europeas, como: la rotación de las fuerzas, la puesta en común de las capacidades y los medios; el establecimiento de un presupuesto operacional y la especialización en el cumplimiento de las operaciones.

Finalmente, en las conclusiones preliminares se analiza la cooperación que en materia de armamento se está realizando en el marco del Grupo de Armamento de la Europa Occidental (GAEO). Debe recordarse que el GEIP, creado en el marco de la OTAN se autodisolvió el 19 de mayo de 1993 y ese mismo día nació el GAEO, aunque continúa reuniéndose un foro análogo en el seno de la OTAN: la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento. La voluntad expresada en este documento pretende la elaboración de una política europea de armamento, que podría incluirse en el marco de la Unión Europea o, al menos, que permitiese actuar a los dos marcos de manera coordinada. Dicha política formaría parte de una política europea amplia de defensa e incluiría aspectos relacionados tanto con la industria y la comercialización, como con la estandarización de los equipos de las fuerzas armadas europeas. Aspectos todos ellos fundamentales para la creación de un verdadero ejército europeo.

“Se acentúa la consolidación del carácter multinacional y voluntario de las operaciones de la UEO”

Referencias bibliográficas

Abellán Honrubia, V. (1992) “Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1:9-36.

Barbé Izuel, E. (1994) *Europa en transición: conceptos y estructura de la seguridad en la perspectiva de 1996*, (inédito), Bellaterra.

Cahen, A. (1988) “Europa y la seguridad: la reactivación de la Unión Europea Occidental”, *Política Exterior*, 8:82-97.

Collet, A (1993) “Le Traité de Maastricht et la Défense”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2:225-233.

Corral Suárez, M. (1994) “Algunas consideraciones sobre la integración de la UEO en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, 7:15-29.

Delors, J. (1994) “European Unification and European Security”, *Adelphi* (International Institute for Strategic Studies, Brassey’s), 284:3-14.

Guiltsdorf, P. (1994) “Les réserves de sécurité du Traité CEE, à la lumière du Traité sur l’Union Européenne”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, 374:17-25.

Menegazzi, F. (1987) “L’Unione Europea Occidentale: funzioni e natura giuridica”, *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, vol. 26, 3:359-389.

Remiro Brotons, A. (1993) *Breve diccionario del Tratado de la Unión Europea*, Centro Español de Relaciones Internacionales-Política Exterior, Madrid.

UE, Consejo de la UE (1993) “Decisión del Consejo, relativa a la acción común, del 8 de noviembre de 1993, adoptada por el Consejo, basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al apoyo al envío de la ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina”, puntos 1, 2 y 3, *DOCE*, serie L, 286:1-2, 20-11-1993.

UE, Consejo de la UE (1994a) “Declaración de la Unión Europea sobre Sarajevo”, Bruselas, 7-2-1994, *Boletín de la Unión Europea*, 1/2:73.

UE, Consejo de la UE (1994b) “Conclusiones del Consejo sobre la administración de Mostar”, Bruselas, 19-4-1994, *Boletín de la Unión Europea*, 4: 71-72.

UE, Parlamento Europeo (1994), “Resolución sobre las relaciones futuras entre la Unión, la UEO y la Alianza Atlántica”, 24-2-1994, *DOCE*, serie C, 77:17-24, 14-3-1994.

UEO, (1992) “Document portant sur les membres associés de l’UEO concernant la Républi-

que d’Islande, le Royaume de Norvège et la République de Turquie”, Roma, 20-11-1992, *Documents d’Actualité Internationale*, 2:34, 15-1-1993.

UEO, Asamblea (1994) La Cellule de planification de l’UEO, documento 1421.

UEO, Consejo de Ministros (1992) “Déclaration de Petersberg”, Bonn, 9-6-1992, *Europe Documents*, 1787, 23-6-1992.

UEO, Consejo de Ministros (1994) “Déclaration de Kirchberg”, Luxemburgo, 9-5-1994, *Europe Documents*, 1884, 11-5-1994.

UEO, Consejo Permanente (1994) “Les Conclusions préliminaires pour la définition d’une politique européenne de défense commune” (s.f.), *Europe Documents*, 1911, 22-11-1994.

Notas

¹ Esta situación reflejaba los diferentes grupos de Estados europeo-occidentales que se dibujaron, durante el período de Guerra Fría. Por una parte, Francia siempre intentó liderar el grupo de los países que pretendían una mayor autonomía respecto a la política de defensa de Estados Unidos, incorporando, con ciertos matices, a Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España. Este grupo relanzó en 1987 la adormecida UEO (que no se había reunido a nivel ministerial desde 1973); a partir de 1988 intentó dar dimensión política al GEIP al instituir en su seno reuniones periódicas de los ministros de defensa; creó en 1987 una brigada mixta franco-alemana con un Consejo de Defensa y Seguridad y a la que en 1994 ya se han comprometido a incorporarse soldados belgas, luxemburgueses y españoles, como embrión de un futuro ejército europeo. Por su parte, el Reino Unido lideró, en función de su *special partnership* con Washington, el grupo pro-atlantista, coordinando las posturas de Países Bajos y Portugal. Un grupo más difuso, con tendencias en general pro-neutralistas, abarcaba los países nórdicos, Austria e Irlanda; y un último grupo, comprendía los casos especiales de Grecia e Italia, aunque éstos más cercanos al primer grupo citado.

² Por una parte, el Gobierno italiano propuso la transferencia de competencias de la Unión Europea Occidental a la Unión, mientras que Francia y Alemania proponían que la política de seguridad debería tender hacia el establecimiento

de una defensa común. Por otra parte, las aproximaciones española y griega eran mucho más cautelosas, al defender la inclusión de la defensa pero no contener propuestas concretas sobre la materialización de la política de defensa.

³ De entre los contrarios al tratamiento de la defensa, cabe destacar a Irlanda, Reino Unido, Portugal y Dinamarca. Las propuestas portuguesas no incluían el desarrollo de una política de defensa, pero sí el refuerzo del vínculo transatlántico a través de la OTAN. En cambio, los daneses dejaron bien claro que sus propuestas de modificación excluían expresamente la cooperación en materia de defensa y el establecimiento de un ejército común. Por su parte, el Gobierno británico aceptaba el tratamiento de temas relacionados con la seguridad, pero no que esta ampliación supusiese ni una planificación militar ni una organización defensiva ni la creación de un Alto Mando conjunto ni la asignación de fuerzas militares a la Unión ya que cualquiera de estas medidas suponría la marginación del papel de la OTAN, cosa que no estaban dispuestos a aceptar. Finalmente, baste señalar las reticencias irlandesas a esta ampliación debido a su tradicional posición neutral.

⁴ En este sentido, las primeras iniciativas conjuntas franco-alemanas concebían la participación de la UEO en la PESC como un simple “brazo ejecutor” subordinado a las decisiones de la UE, mientras no se decidiese su integración, aunque posteriormente, ante la negativa de algunos Estados, se plegaron a otras fórmulas siempre que no significasen la renuncia de la Unión Europea a la elaboración de una política de defensa común.

⁵ No han sido muchas las actividades desarrolladas en el ámbito de las Comunidades Europeas que afecten a aspectos relacionados con la política de defensa, debido en gran medida a las cláusulas de salvaguardia en materia de seguridad contenidas en los artículos 223 y 224 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que no han de ser interpretados como una pérdida de competencia por parte de las Comunidad Europea en esta materia (Guiltsdorf, 1994: 18-20).

⁶ En la decisión relativa a la acción común para el apoyo al envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina se solicitó la colaboración, entre otras instancias, del UNPROFOR, para la identificación, acondicionamiento e identificación de itinerarios por los que debería pasar la ayuda humanitaria y para el estudio de planes para la apertura de los aeropuertos de Tuzla y Mostar (UE,

Consejo, 1993). Por su parte, en relación a la administración de Mostar por parte de la Unión Europea, se solicitó la participación de la UEO para encargarle las labores de policía en la ciudad (UE, Consejo, 1994b).

⁷ En febrero de 1994, a través de una declaración del Consejo de la Unión Europea, esta institución solicitó a la OTAN que adoptase una decisión, en colaboración con las Naciones Unidas, que posibilitará el levantamiento del cerco sobre Sarajevo por cualquier medio posible, incluido el uso de la fuerza (UE, Consejo de la UE, 1994a).

⁸ Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, España, Italia y cuando finalice el proceso de ratificación, Grecia.

⁹ Irlanda y Dinamarca.

¹⁰ Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y la República Checa, que formalizarán su estatuto definitivamente cuando Grecia sea efectivamente miembro de pleno derecho.

¹¹ El documento sobre los miembros asociados de la UEO, en el que se establece su régimen de participación en la Organización, afirma que estos países “tendrán los mismos derechos y responsabilidades que los miembros de pleno derecho para las funciones que realicen instancias e instituciones a las cuales ya perteneciesen y que sean transferidas a la UEO” (UEO, 1992: punto 4). En este sentido, tenemos que recordar la transferencia de actividades del Eurogrupo a la UEO y del GEIP al Grupo de Armamento de la Europa Occidental.

¹² Algunos de estos condicionantes ya se habían manifestado en el momento de la creación de la UEO. Así, el protagonismo de la OTAN se garantizó en el art. IV del Tratado de Bruselas modificado, en virtud del cual se creó la UEO, en el que se señala que para la ejecución del Tratado se establecerá una estrecha colaboración con la OTAN y “con el fin de evitar toda duplicación con los Estados mayores de la OTAN, el Consejo y su Agencia recurrirán a las autoridades correspondientes de la OTAN para obtener información y asesoramiento en materia militar.” Este precepto simplemente venía a reforzar un acuerdo tácito previo de los Estados de la Europa Occidental en virtud del cual se garantizaría la defensa occidental a través de la creación de una estructura militar en la Alianza Atlántica, sin que ello significase el establecimiento expreso de una relación de subordinación entre ambas organizaciones (Menegazzi, 1987:379).

¿Por qué han vuelto los antiguos comunistas en Europa Central?

Georges Mink
y Jean-Charles Szurek,
investigadores,
Centre National de
la Recherche Scientifique (CNRS),
Institut de Politique
Internationale et Européenne
(IPIE), París

En otoño de 1992, el Partido Democrático del Trabajo (ex partido comunista en el poder) ganó 73 de los 141 escaños del Parlamento lituano. El 19 de septiembre de 1993, la Alianza de la Izquierda Democrática (reagrupamiento de los antiguos comunistas) y el Partido Campesino (antiguo satélite) alcanzaron respectivamente 171 y 132 escaños en la Dieta polaca. En Hungría, el 29 de mayo de 1994, el Partido Socialista Húngaro (ex comunistas reformadores) se aseguró 209 de los 386 escaños en la Asamblea. El 18 de diciembre de 1994, el Partido Socialista Búlgaro, heredero del antiguo partido comunista en el poder, consiguió, con 125 de los 240 escaños, la mayoría de la Asamblea Nacional. ¿A qué se puede atribuir este fenómeno, tan masivo como sorprendente?

Sería fácil explicar el regreso de los antiguos comunistas por el *derrumbamiento económico*, consecutivo a la dislocación del antiguo campo socialista, y por los efectos de éste, inesperados a la hora de las euforias iniciales (caída notable de los ingresos, del consumo, aparición de un paro importante). El voto a favor de los herederos del antiguo régimen significaría entonces una *nostalgia* por las conquistas sociales desaparecidas (estabilidad del empleo, amplia protección social, colonias de vacaciones, etc.) y un *desencanto* real.

Aunque esta explicación habitual es sin duda legítima, las causas del fenómeno, en nuestra opinión, son sin embargo más complejas. Tienen que ver con dos órdenes de causalidades interdependientes: por un lado, la *ilegibilidad* de la “revolución de 1989” para las sociedades, que no pueden determinar la parte de *ruptura* o de *continuidad* en el nuevo régimen (habiendo éstas rechazado además las rupturas radicales que las depuraciones, llamadas descomunización o lustraciones, supuestamente constituían); y, por otro lado, la *acción anticipadora de las élites mismas del antiguo régimen* respecto a la transición hacia la economía de mercado y la democracia, que coloca así a dichas élites en una posición particularmente favorable en el umbral del postcomunismo.

1989: ¿continuidad o ruptura?

Una de las máximas causas del regreso de los antiguos comunistas reside en la naturaleza misma del proceso simbolizado por 1989: esta parte de Europa ¿ha presenciado o no una revolución? ¿se han dado más rupturas con el socialismo real o, al contrario, más continuidad? Pueden resultar extraños estos interrogantes acerca de una sacudida política -con la que nadie hubiera soñado tan sólo cinco años atrás- que ha (re)producido la libertad y la independencia, el

pluralismo político y la democracia, la economía de mercado y el abandono de la planificación centralizada. Los observadores, con todo, habían apuntado el extraño carácter de esta “revolución sin revolucionarios” (François Fejtö), de esta “refolución”* (Timothy Garton Ash) o, también, de esta “revolución negociada” (según el sociólogo húngaro Laszlo Bruszt).

En efecto, en Hungría y en Polonia, los dos países que han sido los primeros en dismantelar el sistema de tipo soviético, el traspaso de poderes entre las antiguas élites políticas y las oposiciones se opera pacíficamente, diríase que dentro de la concertación. Estas últimas ciertamente toman el poder al calor de las primeras elecciones democráticas, pero las fuerzas del antiguo régimen, reconvertidas a la socialdemocracia y disueltas en la vida económica, no han quedado descompuestas. De hecho, la propia evolución del régimen comunista conducía a éste, por su participación creciente en la propiedad privada (desarrollo de la “segunda economía” en Hungría, de las *joint ventures* en Polonia, de la economía paralela en general), hacia una economía más capitalista. Esta

evolución, tributaria además de las conminaciones del Fondo Monetario Internacional a las que se habían sometido los Gobiernos comunistas de los años ochenta, imponía asimismo una política de rigor y de sacrificios para las poblaciones, política que precisamente aplicarán los primeros Gobiernos post(y anti)comunistas, siguiendo a sus predecesores. Aquí la *continuidad* es total.

Esta continuidad es tanto más gravosa que el único gesto político que hubiera podido marcar un corte revolucionario, provocar una catarsis social, ha fracasado. Las acciones de descomunización, es decir, de depuración, han sido en términos globales, y extrañamente, razonables, gracias, en particular, a la sabiduría de antiguos oponentes como Mazowiecki, Geremek, Kis o Zhelev. Siendo primer ministro, Tadeusz Mazowiecki trazó, explícita y deliberadamente, una “gruesa línea sobre el pasado”, y Janos Kis recorría las primeras reuniones electorales libres proclamando que “no había que hacer como ellos”. Los únicos países en donde las descomunizaciones han

traducido un sentimiento de venganza y encendido las imaginaciones, son Checoslovaquia y la antigua República Democrática Alemana (RDA), dos países que, en cierta manera, padecieron en mayor grado un comunismo claramente policial, siendo el caso rumano un tema aparte. Pero, incluso en estos países, las depuraciones, comparadas con las de otros o con lo que hubieran podido ser, han resultado limitadas. Por otra parte, ha ocurrido a menudo que, una vez pasada la aspiración inicial a la justicia, la empresa de descomunización se ha visto instrumentalizada, convirtiéndose en arma política para las apuestas por el poder, como fue el caso en Polonia en el seno de Solidarnosc en 1992 (intento demagógico de depuración por parte del primer ministro, Jan Olszewski, que intentó alcanzar a Lech Walesa y que costó el cargo al anterior). Ha resultado de ello una singular y compleja *amnesia* respecto al comunismo.

La percepción del pasado comunista

En Lituania primero, en Polonia y en Hungría después, la mayoría de los electores rechazó manifiestamente una aproximación maniquea al pasado comunista. Esta mayoría no quiso identificar el comunismo exclusivamente con un período negro de sus historias nacionales. Un enfoque semejante no hubiera dado cuenta ni de las movilidades ascendentes (al menos para una generación), ni de su diversidad, ya que la fachada del comunismo escondía empresas de reforma (Polonia, Hungría), combates a favor de una mayor independencia respecto a Moscú (el presidente lituano, Algirdas Brazauskas, luchó en este sentido en su época de primer secretario del partido comunista lituano), o aperturas hacia Occidente (Polonia, Hungría).

La herencia y la fuerza del comunismo consisten en que, una vez desaparecido, éste ha conseguido hacer admitir la idea que había sido un vector de *progreso*, una empresa que había sabido industrializar y urbanizar países agrícolas atrasados y que, funcionando desde ahora en condiciones de regla democrática, seguía siendo lo *social* por excelencia, mucho más que los demás partidos, percibidos en general como corporativistas (los partidos campesinos, por ejemplo). *El hombre de mármol*, la película de Andrzej Wajda sobre el estalinismo, ilustra bien

“Los mismos comunistas se han prestado a reconquistar las memorias históricas contra las que habían luchado”

este apego del hijo del régimen a la construcción de lo social, pero también a la *libertad* (*El hombre de hierro*), esta libertad que va a conquistar con Solidarnosc en 1980 primero y en 1989 después. Pero precisamente, la libertad conquistada pone más aún en valor su apego a los “logros del socialismo”. Solidarnosc, o lo que queda de ella, sigue reivindicando, desde la caída del comunismo, la lucha contra el Estado-patrono, contra el capitalismo. Éstos son los valores dominantes del mundo obrero que otorga sus votos ya no a Solidarnosc, convertida en organización medio política medio sindical, sino al partido comunista transformado en organización socialdemócrata.

La imposibilidad de una descomunización en profundidad y una amnesia relativa respecto a los crímenes cometidos bajo el comunismo hacen que éste pueda ahora alardear de su “balance”. Resulta cada vez más frecuente oír hablar, en Hungría y en Polonia, de la “edad de oro” de Kadar o de Gierek. Así pues el comunismo actuaría como un *referente identitario*: ha moldeado al menos a dos generaciones obreras e intelectuales que, aun habiéndolo combatido mortalmente (1956, 1968, 1970, 1976, 1980-1981), han salido de él y han aceptado algunos de sus valores: negar el comunismo o reducirlo a un todo negativo equivaldría entonces a negarse a uno mismo.

Los crímenes cometidos por los distintos equipos en el poder no son ni tan irrelevantes ni tan antiguos. En Budapest, la revuelta de 1956 tuvo un saldo de varios miles de muertos. Y, sin embargo, es en Hungría donde se observa, a juzgar por la debilidad de la descomunización y por la memoria *irónica* del comunismo (memoria que excluye el odio), la mayor indiferencia respecto al antiguo régimen. En Hungría, la gente ha votado de forma muy masiva por las antiguas élites, y es en este país donde dichas élites han cruzado, del modo más natural, el umbral que conducía del *nomenklaturista* clásico al empresario privado o al cuadro de una *joint venture*. Es en Budapest donde han sido *preservadas* las monumentales estatuas del comunismo, exponiéndolas en un parque -con entrada pagada- dedicado a este fin. Y ¿qué decir de Polonia, este país-faro de las revueltas obreras anticomunistas, en el que ahora una mayoría de polacos percibe la introducción de la ley marcial de diciembre de 1981 como un mal necesario y al general Jaruzelski como a un héroe nacional? Extraña amnesia pues que ha permitido a los

comunistas reconvertidos adaptarse de forma polimorfa a todas las situaciones: nacionalistas en la antigua Yugoslavia, estalinistas en la República Checa, reformadores en Eslovaquia (así como en Polonia y Hungría), comunistas-ecologistas en la extinta RDA. En todas partes, han sabido encontrar suficientes puntos de anclaje en la memoria histórica y en la memoria social para que éstas cobren sentido en las sociedades postcomunistas.

Pero, tal vez, se trate de una falsa amnesia, de hecho más compleja: las manifestaciones de una memoria ávida por adueñarse de nuevo de fragmentos enteros de sus historias nacionales ultrajadas ¿no han sido en realidad expresiones de esta necesidad catártica evocada más arriba? La decapitación de las estatuas y los entierros simbólicos (como el de Imre Nagy, por ejemplo) habrían entonces constituido un *simulacro* necesario a la ruptura, del mismo modo que la restitución a las calles de sus nombres originales o la vuelta a las celebraciones de las fiestas nacionales. A veces, los mismos comunistas en el poder se han prestado a reconquistar las memorias históricas contra las que habían luchado. En Polonia, el general Jaruzelski pidió cuentas a Gorbachov sobre los crímenes de Katyn. En Hungría, los funerales de Imre Nagy no simbolizaban únicamente el hilo recuperado de la independencia húngara o el rechazo del compromiso kadariano; aunque de forma involuntaria, legitimaban también, en la persona de Nagy precisamente, un comunismo reformador sobre el que los antiguos comunistas podían apoyarse, aun cuando no fueran los verdaderos destinatarios de esa ceremonia. Su conducta hacia Alemania Federal en 1989 (apertura de la frontera para los refugiados de la RDA) y hacia la oposición de entonces (negociaciones), su entrada -consecuencia de esa “buena” conducta- en la Internacional Socialista, les han permitido no desaparecer.

Las mesas redondas, en el transcurso de las cuales fueron negociados los traspasos de poder, tuvieron un papel no despreciable en el rebrote de legitimidad de estos equipos del antiguo régimen que han aceptado el diálogo y que se han encaminado -no sin dificultad, ciertamente- hacia el abandono del poder. Durante dichas mesas redondas, los enemigos aprendieron a conocerse, a trabajar como socios de una negociación. Esta situación se prolongó después en los parlamentos en los que, si bien los neosocialistas fueron sistemáticamente mante-

nidos en cuarentena por todas las demás fuerzas políticas, el inevitable trabajo entre cuatro paredes de estas instituciones (comisiones parlamentarias, sesiones, etc.) condujo a los grupos parlamentarios a tener intercambios y a tratarse. De este modo, los mecanismos de reinserción de los antiguos comunistas estaban dados, incluso antes de sus victorias electorales.

Estrategias de conversión de las antiguas élites comunistas

En el terreno económico, se puede decir que los antiguos responsables, *apparatchiki* y otros directores de empresas, no llegaron *nunca* a irse, como lo demuestran recientes encuestas sociológicas. Sencillamente, ocupan a partir de ahora puestos más *diversificados* en el campo económico. Este *mantenimiento* global de las antiguas élites económicas fue incluso el argumento central de los partidarios de la descomunización integral, para los cuales los antiguos *apparatchiki* habrían preparado una falsa salida de la escena política con el fin de camuflar mejor verdaderas estrategias de

“La reinserción de los antiguos comunistas estaba dada, incluso antes de sus victorias electorales”

conversión, con el objetivo de conservar, en medio de la debacle, el poder económico, trampolín para una futura reconquista del poder político. Estos ataques tenían, es cierto, la coherencia de las apariencias. Pero omitían en realidad una incómoda paradoja que podemos enunciar brutalmente: es el comunismo, tanto por su evolución propia -como ya se ha dicho-, como por la acción de sus élites, *el que ha producido capitalismo*, en particular en los dos países más *disponibles*, Polonia y Hungría, una tesis válida también para los demás países. Así pues, hoy en Polonia, se admite cada vez más que el golpe de Estado militar del general Jaruzelski estaba más abierto al mercado -que quería introducir de forma autoritaria- que Solidarnosc, contra la que ese golpe estaba dirigido.

Entre los nuevos empresarios, la masa de aquellos que tuvieron *vínculos*, más o menos directos, con el antiguo poder político-económico es enorme: en Polonia, por ejemplo, casi un 30% de los nuevos empresarios provendría de la antigua *nomenklatura*, un

número ligeramente inferior en Hungría; pero tanto en Polonia como en Hungría, se ha asistido a una amplia reproducción (50%) de los directores de empresas del sector público (Wasilewski, 1994). El acceso a la condición de neocapitalista ha seguido un camino diverso en el seno mismo del Estado-partido. Como han demostrado las encuestas sociológicas sobre el final del comunismo, el sistema concéntrico del poder comunista tenía tendencia a relajarse, a volverse más fluido, a aumentar el número de círculos exteriores. De modo que los “departamentos del personal” del Comité Central, encargados de nombrar a los principales cargos de responsabilidad en el país (listas de *nomenklaturas*), tenían que ver de forma creciente con individuos cada vez más *indiferentes* en el terreno ideológico. Al final de los ochenta, algunas categorías como las de directores de determinadas empresas se veían incluso completamente sustraídas a su control. Concursos de reclutamiento sustituían progresivamente la acostumbrada selección política. El sociólogo polaco, Antoni Kaminski (1992), ha establecido en el seno de la *nomenklatura* la existencia de hecho de un círculo *interior* (en el que la adhesión a los valores políticos dominantes es el principal criterio de reclutamiento) y de un círculo exterior (en el que el criterio de competencia y, en general, los criterios meritocráticos se encuentran a la base del reclutamiento). De este modo, la evolución final de la ex *nomenklatura* resulta interesante en tanto que ha añadido, a la posición inicial del poder, una competencia profesional (a menudo un diploma de gestión y un diploma técnico). Es pues una capa que se encuentra, en el umbral del capitalismo, dotada con diferentes tipos de “capitales”, pero en los que el *capital cultural* es sin duda dominante.

El ejemplo checo es llamativo al respecto ya que los *nomenklaturistas* del país se han visto, en su mayoría, despedidos de un día para otro y no han dispuesto, en general, de capitales elevados; éstos eran, en todo caso, menores que los de sus homólogos polacos o húngaros. Sin embargo, las encuestas de movilidad social llevadas a cabo por sociólogos checos (Mateju/Rehakova, 1994) han confirmado que, también allí, el “estatuto” de *nomenklaturista* predisponía, incluso bajo coacción, a la empresa privada. De hecho lo que más ha pesado en el paso de los ex *nomenklaturistas* al capitalismo

ha sido su *savoir-faire*, sus contactos, su cultura industrial, su preparación a los sistemas de gestión moderna, todo ello conseguido a menudo gracias a becas concedidas por el partido para perfeccionar sus conocimientos, unos en el MIT (Massachusetts Institute of Technology), otros en la Business School de Harvard o en la Law School de Columbia. También han podido volver a utilizar los contactos establecidos en los tiempos de la omnipotencia del CAME (Consejo de Asistencia Económica Mutua), contactos que los situaron de entrada como intermediarios privilegiados entre Occidente y el Este. Todos estos atributos de una suerte de capital cultural formado bajo el comunismo han podido sustituir, en el esfuerzo de acumulación precoz, el capital físico, a su vez más bien escaso y accesible a una minoría de cuadros del comunismo.

En Polonia y en Hungría, fueron leyes destinadas inicialmente a la creación de mecanismos de competencia las que, en 1988 y 1989 (Mink/Szurek, 1992), abrieron a la *nomenklatura* económica el camino de la autoapropiación. Durante los dos años anteriores a la caída del régimen, unidades económicas jurídicamente independientes fueron creadas en el seno mismo de las empresas públicas y dirigidas en general por los máximos responsables de éstas, ya que, al principio, el cúmulo de responsabilidades no era sancionado. Es la transferencia de activos, en general subevaluados -toda la astucia radicaba simultáneamente en el cúmulo legal de funciones y en la dificultad de una evaluación pertinente de los bienes-, la que ha permitido que se abran en estos países posibilidades legales de acumulación, propias de la *nomenklatura*, que vinieron a sumarse a las *joint ventures* y al sector privado, en el que ésta ya había invertido. De ahí que la ruptura de 1989 facilitara naturalmente, gracias a este *empujoncito*, el acceso de una parte considerable de la *nomenklatura* económica a la empresa privada, para la cual este grupo social era el mejor preparado y a la que el comunismo impedía nacer. En otras palabras, los capitanes industriales del comunismo han dirigido, a falta de otra cosa y con el carnet del partido como pasaporte, astilleros o gigantescos complejos, pero en cuanto se dieron las condiciones de montar su propia empresa, se lanzaron a ello con pasión, fuesen o no despedidos de sus puestos de trabajo.

En otros países, la *nomenklatura* económica se vio sorprendida por los acontecimientos y se fue adaptando como pudo. En cambio, la

nomenklatura política, más expuesta a la vindicta, ha intentado en lo posible preservar una parte de su patrimonio y desarrollar una estrategia de supervivencia. Este fue el caso de Alemania Oriental: un equipo de investigación, asociado a la Universidad Libre de Berlín, ha revelado todo un dispositivo de conversión, montado por la Stasi unos meses antes de la caída del Muro. En efecto, poco antes del derrumbamiento definitivo, la Stasi intentó “reinsertar” a sus colaboradores, fabricándoles nuevas identidades y currículos profesionales. A continuación, el departamento XVIII de los servicios de seguridad, dedicado a los asuntos económicos y comerciales, debía hacerse cargo de los oficiales de la Stasi. Dicho departamento era el que distribuía los cargos de dirección en las empresas industriales, incluso durante el período posterior a la dimisión de Erich Honecker y con el consentimiento del Gobierno de transición de Hans Modrow. La propia Stasi había creado, por su cuenta, un centenar de empresas. Un ejemplo de ello es la empresa de instrumentos de precisión Wigeba, situada en el barrio Köpenick de Berlín Este, en la que la Stasi ha colocado a 1.500 de sus colaboradores. Esta empresa cobró una subvención de 75 millones de marcos directamente del Gobierno de Modrow (*Rzeczpospolita*, 17.02.95). Otro ejemplo de estrategia de supervivencia, relacionada con el PCUS (Partido Comunista de la Unión Soviética), apareció en la prensa moscovita en noviembre de 1991. El diario *Komsomolskaia Pravda* reveló la existencia de documentos que acreditaban la hipótesis de una concertación internacional de las estrategias de conversión económica, iniciativa en la que el PCUS anterior al intento de golpe de Estado de agosto de 1991 habría desempeñado el papel de regulador. El PCUS habría pues convocado, en marzo de 1991, un seminario que debía, según escribió en una nota confidencial uno de los participantes, A. Postowalow, “dar prioridad a la creación de estructuras que no tuvieran vínculos formales con el partido, tales como las sociedades por acciones, fundaciones, sociedades de responsabilidad limitada. En otras palabras, conviene crear instituciones que no puedan ser expropiadas por motivos políticos” (*Komsomolskaia Pravda*, 1991). En la misma reunión, a propuesta de L. Miller, uno de los dirigentes del SDRP (Socialdemocracia de la República Polaca), el sucesor directo del anterior partido

comunista, habrían sido constituidos un banco de datos y un centro de coordinación de las actividades comerciales e industriales de los partidos comunistas (*Gazeta Wyborcza*, 12.11.91).

De hecho se han dado al menos dos tipos de *nomenklaturas* durante la fase de declive del antiguo régimen: un modelo de *nomenklatura* ilustrada (Polonia, Hungría) que se proveyó de estrategias de anticipación y que produjo en su seno un empresariado voluntario, y un modelo de *nomenklatura* conservadora (Checoslovaquia, RDA) que ha suministrado un empresariado forzoso, que obedecía a una lógica de supervivencia. La diferencia entre ambos tipos, por otra parte, no se reduce únicamente a situaciones históricas distintas. Los representantes de la *ex nomenklatura* checa resultan ser mucho más ideologizados que los polacos o los húngaros (Mink/Szurek, 1994). Para los checos, el pasado “comunista” reviste mayor importancia que el presente “capitalista”. Los polacos o los húngaros, aun sin renegar del todo de su pasado, valoran mucho más el presente y el porvenir. Este porvenir, del que tomaron la iniciativa mucho antes de 1989, se declina sobre

el modo social-liberal. Los checos, por su parte, empresarios por necesidad, no consideran su situación como definitiva y siguen soñando con el regreso al paraíso perdido. Ello no quiere decir que la situación ideológica de los primeros, que intentan conciliar sus convicciones de izquierda con una práctica liberal, resulte más cómoda

que la de los segundos. Con frecuentes referencias al modelo chino, los empresarios checos salidos de la *nomenklatura* aprueban la apertura hacia la economía de mercado del antiguo sistema socialista, pero no su democratización. Si en la República Checa éstos, por sus características, corren el riesgo de quedar marginados respecto a la nueva clase empresarial, en Polonia y en Hungría constituirán uno de los núcleos centrales más dinámicos.

De este modo, tanto en el espacio económico como en el político, he aquí a los ex comunistas, en particular a los del antiguo aparato central y territorial, reinstalados en cargos de dirección, ya no del Estado-partido sino, suprema ironía, del Estado democrático.

En el espacio político se han reconvertido rápidamente a la socialdemocracia, sobre todo los líderes salidos de la corriente reformadora de los antiguos partidos comunistas, y admiten oficialmente que, en el debate histórico entre el comunismo y el socialismo democrático, este último es el que ha vencido. Resulta pues totalmente lógico que pidan su entrada en la Internacional Socialista, la cual, tras aceptar a los socialistas húngaros, acaba de conceder el estatuto de observador a los socialistas polacos, otorgándoles una legitimidad europea a la que llevaban tiempo aspirando.

Uno de los factores que ha favorecido su desarrollo desde 1989 radica también en el reconocimiento, por parte del cuerpo social, de su profesionalismo político. Se han adaptado a la nueva situación tanto más fácilmente cuanto que han recobrado de prisa sus puntos de referencia, costumbres, informes, e incluso, algunos locales. En resumen, son los herederos de un viejo entramado político que, en algunos aspectos, ha estallado (por ejemplo, la disolución de los antiguos partidos en el poder), pero que, en otros, se ha mantenido relativamente. En el Parlamento, sus “técnicos” podían brillar tanto más -ante las cámaras de televisión, precio de la modernidad- cuanto que los antiguos disidentes no podían conocer de entrada los complejos problemas del presupuesto o de la agricultura.

¿Podría producirse, en las sociedades postcomunistas, una convergencia entre estos actores neosocialdemócratas y los empresarios salidos del antiguo régimen? Una alianza de esta índole podría ocurrir tanto más fácilmente cuanto que sus estrategias de conversión han convergido claramente y que unos y otros reclaman en voz alta, ante el estupor de los oponentes históricos, sus “derechos de autor” en la destrucción del comunismo y en la precipitación hacia el capitalismo de un régimen que pretenden haber condenado por “superado y reaccionario”. Es sintomático, en las elecciones polacas y húngaras, que el porcentaje más elevado de electores empresarios se haya inclinado hacia las formaciones políticas ex comunistas, mientras que los partidos liberales, aliados ideológicos naturales de los industriales o de los comerciantes, se han visto relegados a segundo plano. Cabe perfectamente la posibilidad que un empresariado moderno y social apoye de ahora en adelante una socialdemocracia no menos moderna y social. Por su parte,

“El fenómeno del ‘regreso’ de los comunistas se inscribe en la evolución misma del comunismo”

los partidos liberales, en los que se encuentra lo esencial de los antiguos oponentes (Alianza de los Demócratas Libres en Hungría, Unión por la Libertad en Polonia), han contribuido también a la relegitimación de los antiguos comunistas, ya que han optado, en nombre del realismo político, por firmar *alianzas* de Gobierno con sus antiguos enemigos (alianza a nivel nacional en Hungría, alianzas locales en Polonia). De esta forma, han colocado la última piedra en el edificio de la reintegración de las élites de ayer en el juego social y político.

Este regreso, sin embargo, no significa en absoluto, como lo creen algunos analistas, que los que vencieron al comunismo sean los burlados del asunto. El fenómeno del “regreso” de los comunistas se inscribe en la evolución misma del comunismo. No por ello sus victorias electorales anuncian forzosamente futuros éxitos, igual de amplios. Su electorado es, en todas partes, heterogéneo: algunos han votado por ellos porque pensaban que han cambiado, otros porque no han cambiado. Tarde o temprano, esta contradicción acabará por estallar.

Referencias bibliográficas

Kaminski, A.Z. (1992) *An Institutional Theory of the Communist Regimes*, pp. 214-220. San Francisco: ICS Press.

Komsomolskaia Pravda (1991) “Kak ucrast miliard i spastii um, chest i soviest” (Cómo robar mil millones y salvar la razón, el honor y la conciencia), 9 de noviembre.

Mateju, P. et Rehakova, B. (1994) “Une révolution pour qui? Analyse sélective de modèles de mobilité intragénérationnelle entre 1989 et 1992”, *Revue Comparative Est-Ouest*, 4:15-31.

Mink, G. et Szurek, J-C. (1994) “Agir ou subir: les nomenklaturas polonaises et tchèques face à la grande mutation économique (1988-1993)”, *Revue Comparative Est-Ouest*, 4:47-63.

Mink, G. et Szurek, J-C. (1992) “Adaptation et stratégies de conversion des anciennes élites communistes”, en *Cet étrange post-communisme, rupture et transitions en Europe Centrale et Orientale* (sous la direction de Georges Mink et de Jean-Charles Szurek), pp. 67-83. Paris: Presses du CNRS-La Découverte.

Wasilewski, J. (1994) “La nomenklatura: vers quel destin social?”, *Revue Comparative Est-Ouest*, 4:33-46.

Nota

* Palabra compuesta por reforma y revolución (N. de T.)



ANEXOS