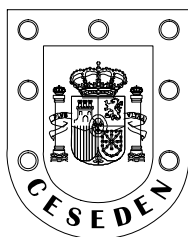


**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

---



**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**104**

---

**LAS FRONTERAS EXTERIORES  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**ABSTRACT  
IN ENGLISH**

**MINISTERIO DE DEFENSA**



# **LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA**

## SUMARIO

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	00
<i>Por Rafael Calduch Cervera</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
FRONTERAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA .....	00
<i>Por Bárbara Fernández García</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
LAS FRONTERAS ECONÓMICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA .....	00
<i>Por José María Casado Raigón</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
LAS FRONTERAS POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS DE EUROPA.....	00
<i>Por Fernando Villena Sánchez</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA .....	00
<i>Por Fernando Fernández Fadón</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
LAS FRONTERAS CULTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA .....	00
<i>Por Felipe Sahagún</i>	

	<u>Página</u>
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	00
ABSTRACT .....	00
ÍNDICE .....	00

# **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

*La realidad de las fronteras está asociada a la historia de la humanidad desde que se llevó a cabo la revolución agraria del Neolítico, hace más de 10.000 años. En efecto, el proceso de sedentarización de las sociedades humanas, impuso la necesidad de fijar límites territoriales a los espacios ocupados de modo permanente. Al establecerse dichos límites se diferenciaba simultáneamente el espacio interior, objeto de apropiación individual o colectiva (derecho de propiedad) y de explotación, del espacio exterior, ajeno y susceptible de pertenencia a otra sociedad o simplemente tierra de nadie (res nullius). Los límites fronterizos se convirtieron, desde su origen, en realidades espaciales (geográficas) pero también eran realidades creadas por las sociedades humanas con decisivas consecuencias económicas, políticas y culturales. No resulta, por tanto, extraordinario comprobar que en el transcurso histórico, su alcance y significado fueran dinámicos y cambiantes.*

*En efecto, si durante toda la Antigüedad y la Edad Media, no faltaron los imperios y Estados que delimitaron sus fronteras y trataron de mantenerlas o ampliarlas ejerciendo su poder militar, tampoco fueron escasos los ejemplos de invasión, conquista y posterior ocupación realizada por sociedades nómadas que habían surgido y se habían desarrollado gracias a carecer de un territorio propio y de ignorar la necesidad y el sentido de las fronteras territoriales. Esta tensión, con frecuencia violenta, entre sociedades sedentarias y nómadas, fue decantándose a partir de la Edad Moderna a favor de la supremacía de las primeras sobre las segundas. El desarrollo y expansión colonial de los modernos estados europeos, que identificaron la concepción jurídica y política de soberanía con el ámbito territorial definido por las fronteras, se difundió mundialmente hasta imponerse como modelo único de organización estatal.*

*Sin embargo, las transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y comunicativas que se iniciaron en la sociedad internacional de fines del siglo XVIII y*

*que eclosionaron durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, alteraron, de nuevo, las estructuras mundiales y estatales, dando origen a un proceso de creciente e irreversible interdependencia a escala planetaria que se compaginaba mal con la fragmentación geopolítica de los países soberanos. En definitiva, las sociedades estatales se internacionalizaban de un modo inexorable y, paralelamente, las fronteras comenzaban a perder el sentido de limitación territorial que habían ostentado durante milenios. La vieja tensión histórica entre sedentarismo y nomadismo, estaba dando paso a una nueva tensión entre mundialismo (otros lo llamarían globalismo) y estatalismo que está llamado a convertirse en uno de los ejes vertebradores de las relaciones en y entre las sociedades del siglo XXI.*

*Con esta perspectiva en mente, al abordar el estudio de las fronteras exteriores de la Unión Europea, surgió la interrogante de la perspectiva desde la que el grupo debería estudiar una problemática tan importante y actual. Frente al criterio geopolítico tradicional de realizar el análisis siguiendo las distintas áreas o regiones geopolíticas con las que la Unión Europea mantiene relaciones, criterio por otro lado siempre discutible por las dosis de discrecionalidad que conlleva su utilización, se adoptó el criterio del análisis funcional, es decir diferenciando los distintos ámbitos de actividad en los que la Unión Europea ha asumido competencias, ya sea de forma exclusiva o compartida con los países miembros, y evaluando sus relaciones con el resto del mundo de acuerdo con cada una de ellas.*

*Esta opción fue una decisión que adopté como director del proyecto y que guió tanto la selección de los especialistas que integraron el grupo de investigación, como la perspectiva que cada uno de ellos ha seguido para la elaboración de su estudio. Por ese motivo, asumo desde aquí la responsabilidad que pudiera derivarse en el caso de que esta poco habitual perspectiva de investigación de las fronteras se haya revelado errónea y, desde luego, es un mérito de los investigadores del grupo el valor científico que tengan los trabajos que se han realizado.*

*Sin embargo, la elección del criterio del análisis funcional no fue, en modo alguno, una decisión arbitraria sino que se adoptó siguiendo dos criterios claramente científicos: el criterio de especialización y el criterio de adecuación a la realidad. Combinados concedían, a mi juicio, una clara ventaja al análisis funcional a la hora de aportar una reflexión estratégica que fuese útil para nuestros dirigentes políticos y*

*militares, objetivo último y primordial que debía cumplir el grupo de investigación ya que había motivado su creación.*

*En efecto, el criterio de especialización imponía serias restricciones a la aplicación del análisis geopolítico, pues es una realidad insoslayable que en nuestro país sólo existe tradición científica y, por tanto, buenos y numerosos especialistas para algunas regiones del mundo, como Europa Occidental, Magreb e Iberoamérica. En cambio contamos con muy escasos, aunque excelentes, especialistas en Rusia, Europa Oriental y países árabes, mientras que carecemos de verdaderos expertos en África Subsahariana, el Cáucaso, Asia Central, Extremo Oriente y Pacífico, regiones que poseen una importancia creciente en la proyección exterior de la Unión Europea. En semejantes circunstancias, parecía aconsejable recurrir a economistas, politólogos, internacionalistas o analistas de seguridad y defensa, para que realizasen sus estudios desde los campos específicos en los que tenían acreditada su trayectoria científica con una visión macrointernacional.*

*Por otra parte, la propia evolución del proceso de integración europea está reconduciendo, poco a poco, la perspectiva geopolítica de las primeras décadas de existencia de la Comunidad Europea a una perspectiva funcionalista que, por otro lado, resulta más acorde con la lógica originaria de dicho proceso.*

*Los modelos de acuerdos comerciales ya incorporaron esta lógica desde la década de los años setenta, como lo demuestran los Convenios de Lomé y, actualmente de Cotonu, en los que se incluían países de África, Caribe y Pacífico. Análogamente, los acuerdos de asociación han adoptado una estructura básica en la que se conjugan unos aspectos económicos y políticos básicos que después se complementan con elementos específicos de los países o regiones a los que se aplican. La política de vecindad, se ha aprobado precisamente para estandarizar los procedimientos de negociación, ejecución y supervisión de las relaciones con áreas tan diferentes como el Magreb; el Cáucaso; Asia Central o Europa Oriental. Los principales instrumentos de las Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (declaraciones, posiciones y estrategias) se han establecido atendiendo a la distinta función que deben desempeñar y no según las áreas o países a los que deben aplicarse. Y, en fin, podríamos seguir multiplicando los ejemplos en los que la Unión Europea hace primar el criterio funcionalista sobre el criterio geopolítico.*



*Pero esta lógica funcional, que modifica de forma esencial el trazado y las características de las fronteras geopolíticas europeas desde los inicios del propio proceso de integración con el Tratado de París del año 1951, de una parte está suprimiendo las fronteras interiores de la Comunidad, como ya ocurrió desde el año 1968 al crearse la Unión Aduanera y podemos apreciar mucho más nítidamente en la actualidad con la aplicación de Schengen y la Unión Económica y Monetaria. Pero al mismo tiempo, también lado facilita la emergencia de nuevas fronteras, aparentemente más intangibles que las fronteras políticas que existen entre los países miembros pero no por ello menos reales. Son las fronteras que existen entre los países donantes y receptores de fondos estructurales o de cohesión, las que dividen a los países en agrícolas e industrializados, las que separan las regiones pobres y las regiones ricas, las que distinguen a las potencias motoras de la integración de aquellos otros miembros llamados a secundar las decisiones de las primeras, etc.*

*En resumen, el criterio de análisis funcional resulta adecuado para revelarnos el proceso de redefinición de las fronteras que se está produciendo en la Unión Europea, en parte debido al propio desarrollo de la integración pero también a un fenómeno de alcance mundial que denominamos globalización. Si alguna virtud posee la perspectiva funcional, es que rompe la falsa imagen de homogeneidad interna y heterogeneidad exterior que proyecta inevitablemente el análisis geopolítico. Algo que, sin ningún género de dudas, se ajusta más a la cambiante realidad internacional tanto de Europa como del resto el mundo.*

*De acuerdo con el criterio funcional, el análisis se dividió en cinco áreas temáticas:*

- 1. Fronteras demográficas y sociales.*
- 2. Fronteras económicas.*
- 3. Fronteras político-diplomáticas.*
- 4. Fronteras de seguridad y defensa.*
- 5. Fronteras culturales*

*Cada una de estas áreas tuvo como investigador respectivo a doña Bárbara Fernández García; don José María Casado Raigón; don Fernando Villena Sánchez; don Fernando Fernández Fadón y don Felipe Sahagún, que con la coordinación del*

*coronel don José Antonio Pizarro del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y mi intervención como presidente, llevó a cabo durante todo el año 2007 varias sesiones para articular los criterios metodológicos y los procedimientos de trabajo. Es digno de destacar el esfuerzo que el grupo tuvo que realizar para adaptar sus análisis a los cambios jurídicos e institucionales que incluye el proyecto de Tratado de Reforma, cuyo texto todavía no estaba consolidado en el momento de concluirse la investigación.*

Los diferentes trabajos realizados por los miembros del equipo, arrojan varias conclusiones claras:

- 1. El sentido y alcance de las fronteras está modificándose como consecuencia del proceso de acelerada interdependencia mundial que se experimenta durante la segunda mitad del siglo XX y muy especialmente tras el fin de la bipolaridad. Estos cambios están afectando al propio proceso de integración europea y a la posición que ocupa la Unión Europea en el contexto mundial.*
- 2. Lo esencial de la modificación fronteriza que experimenta la Unión Europea consiste en la progresiva sustitución de las fronteras territoriales por otras de carácter social, político, económico y cultural que emergen de un modo indistinto tanto dentro como fuera de la Unión y que están obligando a una progresiva revisión de las competencias institucionales y las políticas adoptadas. Un reto que durante los últimos tres lustros está siendo enfrentado por la Unión Europea con un relativo éxito, gracias a una variable conjugación de tratados constitutivos y ampliaciones a nuevos miembros, pero que no impide que la brecha entre lo alcanzado y los desafíos que imponen la realidad intraeuropea e internacional siga ampliándose. Ya se trate de las políticas aplicadas al medioambiente, los movimientos migratorios, la cooperación para el desarrollo, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, las relaciones de vecindad o la protección lingüística y religiosa, por citar sólo algunos ejemplos significativos, cada vez resulta más perentorio que dichas políticas estén presididas por la aplicación de los principios de coherencia, continuidad y subsidiariedad para garantizar la eficacia en su ejecución.*
- 3. Existe un claro desequilibrio entre la posición hegemónica mundial que ha alcanzado la Unión Europea en los ámbitos demográfico, económico, social y científico-tecnológico, de una parte, y la posición secundaria que todavía ocupa*

*en los ámbitos político, diplomático, militar y de seguridad. Este desequilibrio se mitigará con la aplicación del Tratado de Reforma pero de ningún modo desaparecerá.*

- 4. Los movimientos migratorios cuyo destino es la Unión Europea están modificando su composición demográfica que experimentaba un fuerte tendencia al envejecimiento, propia de los países más desarrollados, pero al mismo tiempo están generando una apreciable variación de su estructura social y cultural cuyas consecuencias se dejarán sentir a medio y largo plazo. Las fronteras migratorias exteriores de la Unión Europea siguen criterios transnacionales no siempre coincidentes con la distancia demográfica. Se pueden apreciar cuatro fronteras migratorias atendiendo a su impacto demográfico en la Unión Europea: la frontera con el Magreb y, en menor medida pero con una tendencia creciente, países del África subsahariana; la frontera con los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI); la frontera con América Latina y, finalmente la frontera con Oriente Medio, el subcontinente indio y el este asiático.*
- 5. Desde la perspectiva económica, el proceso de apertura comercial y financiera que ha realizado la Unión Europea unido al establecimiento del euro como moneda internacional de reserva alternativa al dólar, ha reforzado su posición económica mundial al tiempo que ha favorecido la creación de espacios económicos comunes con terceros países o la reducción de sus fronteras económicas. La creación del Espacio Económico Europeo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), salvo Suiza, ha extendido comercial y financieramente las fronteras comunitarias, situando las relaciones transatlánticas (TLCAN) como primera y prioritaria frontera económica. También resultan significativas por su alcance económico y energético las relaciones con la Federación de Rusia y el entorno de los países de la CEI. Una tercera área de creciente importancia económica para la Unión Europea, a medio plazo, es la que nos vincula a China y el subcontinente Indio. En relación con estos ejes económicos prioritarios, las relaciones con América Latina, los países del Magreb, de Oriente Medio o del África Subsahariana, se sitúan en un nivel de importancia económica muy inferior y no siempre con perspectivas favorables a medio y largo plazo.*

6. *En el terreno de las relaciones políticas y diplomáticas, la verdadera frontera que posee la Unión Europea es la que se deriva del grave desequilibrio entre las exigencias que imponen el peso territorial, demográfico y económico mundial que posee y las limitadas competencias institucionales y escasos recursos humanos y financieros con los que se ha dotado a la PESC. Aunque las modificaciones contempladas en el Tratado de Reforma mitigan este desajuste, quedan aún muy lejos de garantizar la base política suficiente para que la Unión Europea pueda hacer frente con eficacia a los retos impuestos por su posición hegemónica mundial. La hipoteca impuesta por los intereses nacionales proyectados sobre las políticas exteriores de los principales países miembros de la Unión Europea, seguirá suponiendo una barrera real a las posibilidades de coherencia y colaboración intergubernamental a favor de una PESC más efectiva y creíble.*
  
7. *Cuando se trata de las cuestiones de seguridad y defensa, se impone una primera reflexión sobre la distinción establecida desde el Tratado de Maastricht entre las competencias de defensa (seguridad exterior), incluidas en el ámbito de la PESC, y las de seguridad interior que se incorporaron al espacio de los asuntos de justicia e interior. Como muy pronto demostraron los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos, y del 11 de marzo de 2004 y 7 de julio de 2005 en Europa, esta distinción que se mantiene en el Tratado de Reforma, constituye una frontera institucional y competencial que dificulta el tratamiento integral de la seguridad y la defensa que está imponiendo de forma cada vez más inevitable la complejidad y multidimensionalidad de las amenazas, crisis y conflictos armados que se suceden, a veces en las propias fronteras territoriales de la Unión Europea. Junto a esta frontera, merecen destacarse otras tres fronteras funcionales: la que resulta de la creciente dependencia energética de los países europeos y que vincula su seguridad económica a largo plazo al logro de unas relaciones de cooperación estables con potencias como la Federación de Rusia o los países de Oriente Próximo; la que surge como consecuencia de una creciente consolidación de redes organizadas de la criminalidad internacional y, por último aunque no por ello menos importante, el desarrollo de nuevos instrumentos de cooperación en la política antiterrorista que permitan articular una verdadera frontera de seguridad, intraeuropea e*

*internacional, capaz de prevenir y, llegado el caso, actuar de forma decisiva contra los grupos del terrorismo yihadista.*

*8. No podría completarse el panorama de investigación, sin hacer alusión a las fronteras culturales. Desde sus orígenes, el proceso de integración europea optó, de forma acertada, por eludir cualquier intento de integración cultural. El reconocimiento de la diversidad de lenguas oficiales de los países miembros, fue el principio jurídico que acompañó a la realidad de respeto y protección de la diversidad religiosa y cultural, incluidas las minorías, que ha dominado la historia de la construcción europea.*

*Sin embargo, esta estrategia de multiculturalismo activo que tanto facilitó el avance en la integración, comienza a constituir una frontera que a largo plazo puede arruinar la existencia de la propia Unión Europea. En efecto, la necesidad de consolidar un núcleo básico de elementos culturales que sustente la identidad colectiva europea sin merma de las particularidades culturales de países y regiones, se hace tanto más evidente cuanto que su ampliación a 27 países y la incorporación de una creciente población inmigrante, está diluyendo paulatinamente la comunidad de valores y principios que todavía caracterizan a los países que participan en la Unión Europea.*

*Emergentes fronteras culturales en el seno de la Unión que vienen a converger con las que por durante siglos han imperado y que por efecto de la mundialización comunicativa está provocando, simultáneamente, un localismo cultural y una tendencia al universalismo civilizatorio cuyo principal efecto es el desarraigo identitario de amplios sectores sociales, dentro y fuera de la Unión Europea, transformado con frecuencia en movimientos radicalizados que hacen de la xenofobia, la intolerancia y la violencia sus banderas de movilización.*

*Como podemos apreciar, las conclusiones de los diversos estudios realizados por el grupo de investigación, apuntan a una misma dirección: la Unión Europea ha avanzado lo suficiente para considerarse una realidad consolidada y difícilmente reversible, pero tiene ante sí nuevos retos que exigirán avances mucho más decididos en el camino de la integración europea si se desea mantener su posición mundial. Para llevar a cabo tales avances, resulta imprescindible reflexionar cada vez más en términos funcionales superando las categorías geopolíticas del pasado.*

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**FRONTERAS SOCIODEMOGRÁFICAS**  
**DE LA UNIÓN EUROPEA**

# FRONTERAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Por BÁRBARA FERNÁNDEZ GARCÍA

## Introducción

Con el presente capítulo se pretende estudiar las fronteras sociodemográficas de la Unión Europea, entendidas éstas como aquellas que, en los aspectos sociales y demográficos y más allá de los criterios puramente geográficos o físicos, tienen una vinculación directa con la población y sociedad de los países miembros de la Unión Europea.

Se tendrá en cuenta la estructura social y demográfica de la UE así como de las regiones limítrofes: índices de natalidad, nupcialidad, fecundidad y mortalidad, edad, sexo, actividades económicas, dinámicas migratorias con origen en países terceros y destino la Unión Europea susceptibles de constituir espacios transnacionales. Finalmente se estudiará la creación de nuevas identidades en el seno de la Unión Europea a partir de una redefinición de las fronteras sociales y se plantearán posibles escenarios de inestabilidad.

No es posible apuntar unas líneas generales que determinen con precisión la situación sociodemográfica general del conjunto de la Unión Europea, y menos teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los 27 países que la componen. Podríamos afirmar que existen fronteras interiores en la Unión Europea a nivel social, demográfico y cultural; e incluso que, por sus características económicas, políticas y sociodemográficas, existen varias Europas dentro de la Unión Europea: los países de la cuenca mediterránea constituyen –antes más que ahora– un área diferenciada respecto a los países centrales y nórdicos; también existe al menos una gran zona más, la constituida por los recién llegados países del Este. Y ello obviando las siempre presentes subáreas.

Los órganos de decisión de la Unión Europea, conscientes de la necesidad de construir una identidad europea dentro de la multiculturalidad que la caracteriza, financian y promueven estudios sociodemográficos de cada país miembro y futuro candidato. Existe por tanto documentación suficiente sobre las condiciones sociales

en los países miembros, aunque a la hora de generalizar y por razones prácticas se hace una diferencia entre la gran Unión Europea, los nuevos países miembros y la Unión Europea anterior a las últimas ampliaciones (Unión Europea-15)<sup>(1)</sup>. No encontramos del mismo modo información rigurosa relativa a las fronteras de la Unión Europea, de una posible o futura Unión Europea, ya que no es fácil determinar las fronteras físicas de Europa, cuanto menos entonces apuntar las fronteras sociales, culturales, políticas y económicas. Éstas se encuentran en un nivel más abstracto y complejo: son interiores y exteriores, susceptibles de ser clasificadas en múltiples categorías, de compleja definición, etc.

Por todo ello, no pretendemos ofrecer una teoría o definición precisa, rigurosa e inamovible de las fronteras europeas sino más bien mostrar una nueva perspectiva, un nuevo método para aproximarse y comprender la complejidad de un proceso –el de determinar y aceptar colectivamente los límites o fronteras del espacio comunitario al que pertenecemos– tan cambiante como la sociedad misma.

## **Reflexión teórica sobre las fronteras sociodemográficas**

### *Fronteras físicas y fronteras geográficas*

El origen del término frontera es militar: el “frente” designaba la zona de contacto con un ejército enemigo. Esta zona era en realidad una línea variable dependiente de las relaciones de fuerzas entre poblaciones humanas. Posteriormente y siempre en relación directa con el territorio, la frontera se convertiría en una línea más precisa: la que delimita los confines de un Estado.

Con el nacimiento de los Estados-nación el concepto de frontera adquiere una noción política que se apoya y/o legitima en los aspectos geográficos u obstáculos físicos del terreno; aunque también constituye, en ocasiones, una línea artificial sobre el terreno objeto de acuerdos puramente políticos. De este modo, la frontera se asocia a un sistema de control más o menos explícito cuyo objetivo primero es proteger, pero también filtrar o reducir la circulación. Esta ambivalencia entre

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea publica anualmente estadísticas y estudios sobre aspectos sociales y demográficos de la UE, así como su evolución. Una de las últimas publicaciones que recoge datos y estadísticas generales y regionales es: *L'Europe en chiffres. Annuaire Eurostat 2006-2007*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2007. Disponible también en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-06-001/FR/KS-CD-06-001-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-06-001/FR/KS-CD-06-001-FR.PDF). De ahí extraeremos los datos sociodemográficos referentes a la UE, excepto si se indica otra fuente.



separación (cierre) e intercambios (apertura) es una de las características principales de las fronteras.

No obstante, el concepto de frontera es mucho más amplio: no se reduce a los límites entre Estados, sino que expresa una separación entre grupos y se asocia a un contacto confuso, impreciso, móvil. No se resume en un límite: incide en la organización espacial e integra una dimensión sociopolítica (estructuración de una sociedad), simbólica (reconocida y sentida por un conjunto de actores) y material (inscrita en un paisaje) <sup>(2)</sup>.

El espacio geográfico, por su parte, es un sistema de relaciones entre elementos naturales, sociales y de comportamiento de los individuos, es decir:

Entre todo aquello que compone la vida misma y tiene una manifestación territorial<sup>(3)</sup>.

Existe por tanto un espacio natural en el que el hombre en principio no interviene y que está determinado por agentes naturales como el clima, el relieve, la hidrografía, la vegetación, etc. Este medio físico es modificado por las actividades del hombre, hasta el punto de convertir el espacio geográfico en un *hecho social*.

*Entre el espacio físico y la sociedad se generan sentimientos de identificación territorial*, pudiendo llegar a ser identificada la posesión del espacio como una necesidad vital del ser humano. La percepción del espacio, y por lo tanto su significación, es también cambiante e incluye elementos temporales.

El comportamiento (o la conducta) de los individuos está determinada por la percepción, los sentimientos y pensamientos, por la recepción y asimilación de la información recibida, por las experiencias personales y por la cultura. La propia ordenación del territorio está condicionada por los sistemas políticos y los paisajes naturales se modifican atendiendo a las transformaciones de la sociedad, a los avances científicos y al desarrollo tecnológico. La dimensión temporal del espacio y los sentimientos de territorialidad adquieren cada vez más importancia en el ámbito de estudio de la geografía.

---

<sup>2</sup> REITEL, Bernal y ZANDER, Patricia: *Conceptos. Frontera*. Consultado el 1 de septiembre de 2007 en [http://www.hypergeo.eu/article.php3?id\\_article=326](http://www.hypergeo.eu/article.php3?id_article=326) .

En este sentido, también se habla de:

«La geografía de la percepción y del comportamiento, resultado del creciente interés por las imágenes mentales ya que las representaciones del entorno que se producen en la mente de cada individuo son las que determinan la conducta de los hombres y la utilización del espacio»<sup>(4)</sup>.

Si entendemos la geografía como la ciencia que estudia el espacio y el análisis de las relaciones que en él se producen y que determinan su aprovechamiento, sus posibilidades de organización y sus formas de utilización<sup>(5)</sup>, radicando su originalidad en la preocupación por comprender las formas específicas de organización territorial y aquello que da lugar a distintos espacios geográficos, podemos pensar que las fronteras geográficas no se refieren exclusivamente a las físicas o a aquellas determinadas en los mapas políticos.

Del mismo modo, las fronteras sociodemográficas van más allá de las fronteras físicas. Las fronteras físicas no reflejan, en muchas ocasiones, las fronteras sociodemográficas; estas últimas tampoco son, por definición, la extensión de aquellas.

#### *Aproximación al concepto de frontera sociodemográfica*

La demografía, término que hace referencia a las variables, características, crecimiento, evolución y comportamiento de las poblaciones humanas presentes en diferentes contextos espacio-temporales, varía enormemente de una región a otra, de un país a otro, de una ciudad a otra, de un barrio a otro.

Muchos de los *hechos de población* están estrechamente relacionados entre sí y vinculados a la economía, hasta tal punto que se han creado estereotipos de población relacionados con el desarrollo económico de la región estudiada: de este modo, un fuerte crecimiento natural está asociado, entre otros indicadores:

---

<sup>3</sup> ZÁRATE MARTIN, Manuel A. y RUBIO BENITO, M. Teresa: *Geografía Humana. Sociedad, Economía y Territorio*; Ed. Ramón Areces, Madrid, 2005. Págs. 4 y ss.

<sup>4</sup> GOLD, J.R.: *An Introduction to behavioral geography* (1980), citado por ZARATE MARTIN Y RUBIO BENITO (*op. cit.*). Pág. 10.

<sup>5</sup> ZARATE MARTIN Y RUBIO BENITO (*op. cit.*). Pág. 12.

«A una tasa de fecundidad elevada, a una esperanza de vida corta, con un fuerte porcentaje de jóvenes y además dentro de una economía agrícola predominante, con un régimen alimentario deficiente [...] débil consumo de energía, fuertes tasas de analfabetismo y un elevadísimo número de enfermos por médico.»

Por su parte, un escaso o casi nulo crecimiento natural está relacionado con *una baja fecundidad, una esperanza de vida elevada y un peso destacado de viejos en la composición de su población*, características éstas de los países más desarrollados<sup>(6)</sup>. Sólo la variable poblacional referida a la densidad muestra escasa vinculación con las demás.

Así, las principales causas de la distribución poblacional son físicas (relieve y clima), históricas y económicas. El crecimiento humano y la distribución de la población se han relacionado desde antaño con los espacios de producción, con sus limitaciones geográficas. En nuestros días, y fruto de la explotación de los medios naturales llevada a cabo por los seres humanos durante siglos, en la distribución de la población mundial intervienen, a su vez, factores socioculturales, políticos y económicos. Ni qué decir tiene en qué medida contribuyó la revolución industrial y todo el proceso de industrialización al desigual poblamiento territorial a escala mundial.

No es posible separar los aspectos demográficos de los sociales. Si la demografía estudia estadísticamente las poblaciones humanas, la sociología estudia la estructura y funcionamiento de las sociedades humanas. Si una población está constituida por los individuos que habitan un lugar, una sociedad está formada por individuos que no necesariamente conviven pero que comparten unos mismos fines y se interrelacionan/colaboran para conseguirlos. Son los estudios demográficos los permiten detectar las deficiencias de la población para posteriormente elaborar políticas sociales que las corrijan. Las políticas demográficas se centran en los aspectos sociales, las políticas sociales buscan el bienestar la población.

La demografía estudia los hechos de población que, como ya hemos señalado, están muy relacionados con los distintos niveles de desarrollo (económico,

---

<sup>6</sup> *Ibidem*. Pág. 186.

tecnológico; humano). La sociología, por su parte, profundiza en la denominada *diferenciación social*, término referido a los individuos con distintas cualidades personales y con diferentes funciones sociales no necesariamente organizadas jerárquicamente, y en la llamada *desigualdad social*, condición por la cual los individuos tienen un acceso desigual a los recursos, servicios y posiciones valorados por la sociedad y que puede surgir de la diferenciación social. Llega así al concepto de *estratificación social*, que significa que la desigualdad se ha institucionalizado y que existe un sistema de relaciones sociales que determina quién recibe qué y por qué<sup>(7)</sup>, y un conjunto de instituciones que sirve para mantener las desigualdades de clase, status y poder.

A su vez, el nivel de desigualdad en una sociedad está relacionado con el nivel tecnológico y la cantidad de bienes excedentes que produce esa sociedad. Si el desarrollo tecnológico es bajo, apenas habrá excedente por lo que nadie dominará los recursos de la sociedad. Habrá un cierto nivel de igualdad. Podemos decir que, por lo general, el nivel de desigualdad aumenta con el avance tecnológico<sup>(8)</sup>. La desigualdad social tiene múltiples dimensiones: desigualdad de la renta y de la riqueza, del poder y autoridad, en los niveles de vida y de salud, en el nivel de educación, en el acceso a servicios públicos y a la política, etc. Conlleva una dependencia que podríamos definir en términos económico-culturales y que es susceptible de ser aplicada a toda la sociedad internacional: seguimos estando ante:

«Un sistema internacional injusto y disfuncional, asentado sobre la bipolaridad imperante entre un reducido número de países capitalistas, económicamente desarrollados, políticamente hegemónicos y culturalmente integrados a partir de la educación, los valores y las ideologías de la civilización europea occidental, que dominan las principales relaciones e instituciones internacionales de poder para garantizar sus privilegios y, de otra parte, los miles de millones de personas que constituyen el resto de la sociedad

---

<sup>7</sup> KERBO, Harold R.: *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clases en perspectiva histórica comparada*; Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998. Págs. 10 y ss.

<sup>8</sup> *Ibídem.* Págs. 84-85.

internacional, condenados a permanecer en la pobreza y el subdesarrollo económico, la sumisión política y alienación cultural»<sup>(9)</sup>.

Todo ello nos conduce a un concepto de frontera sociodemográfica complejo y abstracto. En principio integra las grandes diferencias sociodemográficas presentes en espacios flexibles y dinámicos, y no está necesariamente relacionado con las divisiones territoriales (regiones, Estados). Una misma área sociodemográfica puede incluir varios territorios, países o continentes, pero puede estar dividida en subáreas que muestran las disparidades sociodemográficas presentes dentro de una misma población. Está relacionado también con los espacios transnacionales: de este modo un área sociodemográfica puede tener ramificaciones o extenderse a otra.

En nuestro caso, tomamos la Unión Europea como un único espacio sociodemográfico, minimizando las diferencias sociodemográficas entre los nacionales de los países miembros. Las primeras, e incluso segundas, generaciones de inmigrantes pueden constituir una extensión del área sociodemográfica de sus lugares de origen, por lo que constituiría una frontera de la Unión Europea independientemente de la situación geográfica de su lugar de origen. Así, el área sociodemográfica que incluye el subcontinente indio es una frontera sociodemográfica de la Unión Europea, porque aunque espacialmente no estén próximos existen comunidades de hindúes en territorio europeo susceptibles de variar y afectar a la sociedad del país en el que se encuentran, formando parte de su población. En sentido inverso, algunos países europeos que no forman parte de la Unión Europea no constituyen frontera sociodemográfica puesto que sus características son similares a las presentes en el espacio comunitario, tomemos el ejemplo de Suiza o Noruega.

### *Transnacionalismo y redes sociales*

Si el movimiento migratorio surge con la conjunción de ciertas condiciones macroestructurales (económicas, históricas, políticas), las dinámicas reticulares explican su aumento y continuidad, así como el desarrollo de vínculos y relaciones

---

<sup>9</sup> CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*; Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1993. Pág. 181.

transnacionales con sus localidades o países de origen<sup>(10)</sup>. Se crean unas redes sociales basadas en el principio de reciprocidad que facilitan la incorporación<sup>(11)</sup> y adaptación de los nuevos inmigrantes (procedentes de un mismo lugar de origen) a las sociedades de asentamiento. No conviene menospreciar estas relaciones transnacionales que ejercen gran influencia en los países de origen por el envío de remesas (y su consecuente repercusión económica) y por sus consecuencias en los cambios de las estructuras familiares tradicionales.

La decisión de emigrar se suele producir en el seno de la familia, formando parte de una estrategia familiar para asegurar la estabilidad económica, lo que suele implicar compromisos familiares pre-migratorios. Es esta familia, entendida como unidad social, la que más nos acerca a la comprensión de las dinámicas reticulares y consecuencias transnacionales. En este sentido, surgen *familias transnacionales*, que significan el establecimiento de unidades domésticas multilocales cuyos miembros residen en al menos dos estados-nación.

Las relaciones externas de las familias (familias no necesariamente entendidas como núcleo familiar básico, sino como familia ampliada) conforman formas reticulares más que de grupo organizado<sup>(12)</sup>, ya que sólo algunos miembros y organizaciones mantienen relaciones directas, no todos persiguen objetivos comunes, no existen fronteras comunes.

La vinculación de los inmigrantes con sus localidades/países de origen permite el desarrollo de comunidades transnacionales, es decir, comunidades en donde los conceptos de fronteras geográficas y culturales pierden su sentido original. *La circulación de bienes, personas y comunicación entre contextos emisores y receptores posibilita la emergencia de ámbitos sociales transnacionales, que se definen como espacios desterritorializados*<sup>(13)</sup>.

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ MOLINA, Raúl: «Mandar a traer». *Antropología, migraciones y transnacionalismo*; Ed. Universitas, Madrid, 2005. Pág. 17.

<sup>11</sup> El mismo autor, citando a Alejandro PORTES, define los *modos de incorporación* como *las distintas formas de asentamiento que los inmigrantes realizan como consecuencia de las políticas migratorias de los países receptores, la acogida y oportunidades que estos encuentran en los contextos de asentamiento y las redes sociales que se desarrollan*. (SANCHEZ MOLINA, R.: *Op. cit.* Pág. 19).

<sup>12</sup> BOTT, Elizabeth (1971) citada por SANCHEZ MOLINA, R.: *Op. cit.* Pág. 39.

<sup>13</sup> SANCHEZ MOLINA, R.: *Op. cit.* Pág. 42.

La desterritorialización se entiende como:

«El fenómeno social desarrollado por grupos étnicos, movimientos sectarios y formaciones políticas que trascienden fronteras territoriales específicas, afectando a las tradicionales lealtades de estos grupos con respecto a los Estados-nación y a las estrategias desarrolladas tanto por los Estados emisores como receptores de inmigrantes para mantener estas lealtades»<sup>(14)</sup>.

Los lugares de procedencia desempeñan por lo tanto una función primordial. Hay autores que llegan a hablar de estados-nación desterritorializados, consecuencia del nacionalismo surgido con el post-colonialismo y la división del mundo en Estados-nación. La diferencia con la diáspora residiría:

«En que la gente que vive la diáspora (judíos o armenios) preserva su cultura al margen de la existencia de un estado. Sin embargo, los Estados-nación desterritorializados podrían vivir en cualquier parte del mundo y no vivir fuera del estado»<sup>(15)</sup>.

Podemos en fin definir el transnacionalismo como:

«El proceso por el cual los migrantes, a través de sus actividades cotidianas y relaciones sociales, económicas y políticas crean campos socio-culturales que atraviesan las fronteras nacionales. Al vivir «aquí y allá» se convierten en transmigrantes y, por lo tanto, en ciudadanos protagonistas en la construcción de más de un Estado-nación»<sup>(16)</sup>.

El transnacionalismo nace por la diversificación en los modos de incorporación de los migrantes a las sociedades de asentamiento y, como no podía ser de otro modo, en nuestra época: la era de la globalización<sup>(17)</sup>.

### **Perspectiva sociodemográfica actual de la Unión Europea**

---

<sup>14</sup> APPADURAI, Mun (1991) citado por SANCHEZ MOLINA, R.: *Op. cit.* Pág. 42.

<sup>15</sup> BASCHL, Linda (1994) citada por SANCHEZ MOLINA, R.: *Op. cit.* Pág. 42.

<sup>16</sup> SANCHEZ MOLINA, R.: *Op. cit.* Pág. 43.

<sup>17</sup> La globalización o mundialización ha de ser entendida como el conjunto de procesos tecnológicos, económicos, sociales, políticos, militares, culturales y psicológicos que, cada vez con más frecuencia, superan las barreras nacionales y estatales, y generan dinámicas e interacciones nuevas a las que las concepciones y estructuras tradicionales de las relaciones internacionales no encuentran respuesta (SAHAGUN, Felipe: *De Gutenberg a Internet. La Sociedad Internacional de la Información*; Estudios Internacionales de la Complutense; Madrid, 1998. Pág. 226).

### *Estructura poblacional*

La Unión Europea representa un 7,2% de la población mundial –porcentaje que decrece desde hace ya varias décadas (12,5 en el año 1960; 9,6 en 1980) –, lo que le sitúa en la tercera posición a nivel mundial, después de China e India. El índice de fecundidad es uno de los más débiles del mundo (1,49), después de Japón y Rusia; encontrándose la media mundial en 2,63. La esperanza de vida es de 75,6 años para los hombres y 81,7 para las mujeres, solo superada a nivel mundial por Japón (77,7 y 84,5 años). En cuanto a la dependencia según la edad, de los jóvenes (de 0 a 19 años) y mayores (más de 60 años) respecto de la población activa (20 a 59 años), el índice de dependencia de los jóvenes ha descendido mientras que el de las personas mayores ha aumentado<sup>(18)</sup>.

Entre la década de los sesenta y la segunda mitad de los ochenta, el crecimiento demográfico anual disminuyó considerablemente en toda la Unión Europea. Desde la segunda mitad de los noventa, el crecimiento demográfico de todos los países que hoy componen la Unión Europea aumentó progresivamente, siendo el año 2004 el año que registró los niveles más altos de los últimos 30 años, aunque los índices menores se encontraban en los nuevos países miembros debido a la decrecimiento natural. Este crecimiento demográfico fue debido principalmente a la inmigración internacional: desde el año 2000, más de tres cuartos del crecimiento demográfico total es debido a la inmigración neta, concentrada fundamentalmente en los países de la antigua Unión Europea-15.

Los países que más han aumentado su población en el año 2004 han sido Chipre (25,4), Irlanda (20) y España (12,6). Por su parte, en Letonia, Lituania, Estonia y Polonia registraron un crecimiento demográfico negativo, debido tanto al crecimiento natural negativo como a la emigración. En Alemania y Hungría, dicho crecimiento natural negativo no fue suficientemente compensado por los flujos migratorios. Luxemburgo, Francia, Finlandia y Dinamarca fueron los únicos países donde el crecimiento natural fue más importante que la aportación migratoria.

Por otra parte, la población de la Unión Europea está compuesta por cada vez más ancianos, debido a la disminución de los nacimientos y al aumento de la esperanza



de vida. A título ilustrativo, entre los años 1990 y 2005 los jóvenes menores de 20 años pasaron de 116 millones a 103 (del 26,5% al 22,3%) en la Unión Europea, mientras que los mayores de 60 años aumentaron de 84 millones a 101 millones (de 19,2% a 21,9%). Desde finales de la década de los setenta hasta el año 2004, los nacimientos en la Unión Europea no han cesado de disminuir: entre 1960 y 2004 en la Unión Europea-15 disminuyeron un 36%, mientras que en los nuevos Estados miembros un 47%. El índice de fecundidad de la Unión Europea-15 en la segunda mitad de los años noventa (1,46 hijos por mujer) aumentó ligeramente en el año 2004 (1,55), en los nuevos países miembros pasó de 1,23 a 1,25. Es significativo el hecho de que los nuevos estados miembros de Europa central y oriental tenían unas tasas de fecundidad en 1980 mayores que la media de la Unión Europea, mientras que en el año 2004 estaban muy por debajo. Ello se puede explicar por las transformaciones políticas y socioeconómicas que siguieron a la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) políticas pronatalistas, degradación de la situación económica, acceso a medios contraceptivos, etc.

En cuanto a la nupcialidad, en la Unión Europea el número total de matrimonios no ha dejado de disminuir en los últimos años, aunque la tendencia a casarse persiste. Entre los años 1975 y 2004 la edad media del primer matrimonio pasó de 22,8 años a 28 en las mujeres y de 25,5 a 30,3 en los hombres. El número de divorcios se ha cuadruplicado respecto a 1960: hoy, un tercio de los matrimonios terminan en divorcio. Por su parte, el índice de primonupcialidad ha descendido del 95% en el año 1970 al 53% en los primeros años de los noventa en los hombres y del 97% al 57% en las mujeres, dicho porcentaje se mantiene estable en la actualidad. Las parejas buscan nuevas formas de cohabitación, no necesariamente establecidas legalmente.

#### *Políticas europeas de repercusión social y poblacional*

En un primer momento, las políticas de población se limitaban a planes estatales que perseguían el aumento o la limitación de la natalidad. Tras el periodo de entreguerras, se empezó a manifestar una política demográfica progresiva cuyo objetivo central era el desarrollo económico global a la par que la disminución, o

---

<sup>18</sup> *Statistiques de population 2006*. Comisión Europea, Eurostat. Novembre 2006. Disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EH-06-001/EN/KS-EH-06-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EH-06-001/EN/KS-EH-06-001-EN.PDF).

supresión, de las desigualdades sociales. Hoy, una política demográfica se entiende como:

«El conjunto de medidas adoptadas [...] dirigidas a producir cambios cuantitativos y cualitativos en los procesos demográficos, en la estructura demográfica y en la calidad de vida de la población»<sup>(19)</sup>.

En este sentido, la mayoría de los países del Consejo de Europa, al que pertenecen todos los miembros de la Unión Europea, no han desarrollado políticas demográficas concretas en los últimos años aunque apuntan objetivos generales cuyo alcance deriva de las políticas sociales, económicas y migratorias.

En la misma línea pero a nivel comunitario, la Unión Europea persigue unos objetivos que pretenden hacer de la sociedad europea una sociedad más justa y mejor. Así, el modelo social europeo se fundamenta en la búsqueda del pleno empleo y la cohesión social; incluye estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión social, la movilidad de los trabajadores y la coordinación de los regímenes de seguridad social; e implica una lucha contra las discriminaciones y por la igualdad entre hombres y mujeres<sup>(20)</sup>.

En este sentido, el 9 de febrero de 2005, la Comisión presentó la segunda fase de la Agenda Social, vigente hasta el año 2010<sup>(21)</sup>, cuyo lema “Una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos”, mostraba su objetivo fundamental de facilitar la modernización de los sistemas nacionales en el contexto de la globalización, de por sí marcado por profundos cambios económicos y sociales, y de apoyar el funcionamiento del mercado único garantizando el respeto de los derechos fundamentales y los valores comunes.

Por su parte, las políticas europeas referentes a la protección y a la inclusión se enfrentan, a corto plazo, a retos tales como el débil crecimiento económico, el elevado desempleo y las desigualdades persistentes; y, a otros, susceptibles de ser

---

<sup>19</sup> ZARATE MARTIN Y RUBIO BENITO (*Op. cit.*). Págs. 230-231.

<sup>20</sup> Véase el *Informe General de 2006 sobre la actividad de la Unión Europea*, el *Libro Verde sobre la Igualdad y no discriminación en la UE ampliada* (COM (2004) 379 final) y la *Estrategia marco de la Comisión de junio de 2005 contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos* (COM (2005) 224 final).

<sup>21</sup> COM (2005) 33 final.

tratados a largo plazo, como la competencia global, el impacto de las nuevas tecnologías y el envejecimiento de la población<sup>(22)</sup>.

En su dimensión territorial, la política de cohesión<sup>(23)</sup> de la Unión Europea persigue la reducción de las diferencias de desarrollo entre las regiones europeas, para lo que considera necesaria:

«Una nueva ordenación del territorio comunitario que permita un desarrollo policéntrico, armonioso, equilibrado y sostenible»<sup>(24)</sup>.

El propio Servicio Estadístico de la Comisión Europea (Eurostat) ha creado la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (conocida por sus siglas francesas: NUTS), que no es sino la clasificación jerárquica de tres niveles (NUTS1, NUTS2 y NUTS3, atendiendo al nivel estatal, regional o autonómico y provincial o departamental) que permite una división relativamente uniforme de unidades territoriales, facilitando de este modo la comparación de las estadísticas regionales de la Unión Europea.

Ya hemos mencionado la importancia de los movimientos migratorios en la constitución de la estructura poblacional: de ello se deriva precisamente la relevancia de las políticas de inmigración. Las políticas migratorias tienen repercusiones directas sobre la demografía, y en el caso de los países desarrollados son una garantía del crecimiento poblacional y económico. Consciente de ello la Unión Europea presentó la política de inmigración ya en el Tratado de Maastricht del año 1992 como un objetivo común para todos los Estados miembros y fue incluida en el “tercer pilar”: Justicia y Asuntos de Interior, para pasar a formar parte del denominado “espacio de libertad, de seguridad y de justicia, en Ámsterdam (1999).

La política común de inmigración pretende ser multidimensional: incluye los índices de empleo, la cohesión social y la diversidad cultural, el control de fronteras, el

---

<sup>22</sup> Consejo de la UE: *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social* (7294/06). Bruselas, 13 de marzo de 2006. Pág. 2.

<sup>23</sup> *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (2004/C 310/01), y el nuevo borrador, *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, incluyen la dimensión territorial al concepto de «cohesión económica, social y territorial».

<sup>24</sup> REGOJO, Pedro y BARRIO, Gonzalo: *El territorio, elemento de la cohesión* en GARRIGUES: *Constitución Europea. Análisis y comentarios*. La Ley, Madrid, 2005. Pág. 42.

cumplimiento de la ley y la seguridad nacional<sup>(25)</sup>. Establece mecanismos comunitarios para armonizar la legislación nacional relativa a la admisión y residencia de inmigrantes procedentes de países terceros; resultando ejemplar la directiva sobre el derecho a la reunificación familiar (2003/86/CE) y la directiva referente al estatuto de los ciudadanos de terceros países residentes de larga duración (2003/109/CE). No obstante, es importante señalar que la política de inmigración está aún por desarrollarse, es decir: la Unión Europea apunta objetivos comunes pero los mecanismos de acción aún han de ser desarrollados legislativamente.

Acompaña a la política de inmigración europea, muy estrechamente relacionada, la de integración. Dicha integración implica a los ciudadanos de terceros países con residencia legal y a la propia sociedad de acogida, incluye la política contra la discriminación, el respeto por los valores básicos de la Unión Europea y por los derechos humanos fundamentales, se basa en la interacción frecuente y el diálogo intercultural entre todos los miembros de la sociedad y se extiende a diferentes áreas políticas, incluidos el empleo y la educación. La integración conduce, según el mismo Consejo de la Unión Europea, a la estabilidad y la cohesión:

«Para lograr este objetivo resulta esencial desarrollar políticas eficaces y prevenir el aislamiento de ciertos grupos. Un planteamiento integral que implique a los interesados al nivel local, regional, nacional y de la Unión Europea resulta, por lo tanto, esencial»<sup>(26)</sup>.

### **Estructura y dinámica de las poblaciones humanas de países terceros en la Unión Europea**

Las migraciones internacionales, tanto de carácter permanente como temporal, no han cesado de aumentar progresivamente. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)<sup>(27)</sup> han registrado en el año 2005 un flujo migratorio positivo un 10% superior al año precedente y un descenso de las

---

<sup>25</sup> *Diálogo con Turquía para la cohesión regional y prevención de conflictos sociales*, escrito por la autora del presente artículo en la obra colectiva: *La adhesión de Turquía a la Unión Europea* (Monografías del CESEDEN 91; Madrid, enero de 2007. Pág. 229 y ss.).

<sup>26</sup> Consejo de la Unión Europea: *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (16054/04). Bruselas, 13 de diciembre de 2004.

<sup>27</sup> *Perspectives des migrations internationales*; publicado por la OCDE, SOPEMI, 2007.

demandas de asilo del 15%. En los flujos migratorios de carácter permanente predominan las migraciones familiares, en los de carácter temporal destaca el caso de los estudiantes: la presencia de estudiantes extranjeros en los países OCDE ha aumentado un 40% respecto al año 2000.

En la Unión Europea viven cerca de 25 millones de nacionales de terceros países, lo que supone alrededor del 5,5% del total de la población europea. El mayor número de ciudadanos de origen extranjero, en términos absolutos, se encuentran en Alemania, Francia, Reino Unido, España e Italia. Esta proporción puede variar en los países miembros entre menos del 1% de la población total en Eslovaquia hasta más del 40% en Luxemburgo. En los países más poblados de la Unión Europea la proporción más baja está en Polonia (1,8%) y la más alta en Alemania (8,9%)<sup>(28)</sup>.

Las diferentes nacionalidades de países terceros presentes en la Unión Europea son un reflejo de la historia de los sucesivos flujos migratorios registrados desde la Segunda Guerra Mundial: reclutamiento de mano de obra (década de los sesenta) y reagrupación familiar (década de los setenta); y de los lazos histórico-culturales y relaciones con las antiguas colonias. La población extranjera más numerosa en la Unión Europea está compuesta precisamente por los nacionales de países europeos, seguidos por los africanos y los asiáticos. Son pocos los países comunitarios que cuentan con una población extranjera suficientemente significativa y/o mayoritaria procedente de países no europeos<sup>(29)</sup>: sólo España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido.

#### *Principales flujos migratorios y comunidades de inmigrantes en la Unión Europea*

Tras la Segunda Guerra Mundial los principales movimientos migratorios hacia la Unión Europea estaban constituidos por trabajadores procedentes fundamentalmente de las antiguas colonias y con destino a las grandes metrópolis europeas, captados por instituciones o agencias de índole público o privado.

---

<sup>28</sup> *Statistiques de population*; Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2006. Estudio publicado en 2006 pero basado en datos del año 2004. Pág. 39. También disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EH-06-001/FR/KS-EH-06-001-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EH-06-001/FR/KS-EH-06-001-FR.PDF)

<sup>29</sup> SALT, John : *Évolution actuelle des migrations internationales en Europe. Rapport du consultant au Conseil de l'Europe*. Comité Europeo sobre las Migraciones, 19-21 de abril de 2006. (CDMG(2006)22f) Pág. 18.

Trabajadores asiáticos, africanos y caribeños se instaron entonces en el Reino Unido, asiáticos en Holanda y magrebíes en Francia. Los países que no disponían de colonias, como la Alemania Federal, Austria, Suiza y Suecia se sirvieron de agencias de contratación para atraer a trabajadores españoles, griegos, italianos o portugueses, a la vez que dirigían su mirada hacia Turquía y Yugoslavia; otros, como Bélgica, no acudieron a sus antiguas colonias africanas, sino que firmaron acuerdos de mano de obra con países europeos de la cuenca mediterránea, pero también y sobre todo con los de la otra orilla: Magreb y Turquía. El crecimiento sin precedentes de la población extranjera en el viejo continente entrañó un proceso de transformación social y diversificación cultural nunca antes conocido y en plena evolución aún hoy.

Las estadísticas de los últimos años muestran hasta qué punto que los países del Mediterráneo (como España, Grecia, Italia y Portugal) han dejado de ser países fuente de emigración para convertirse en países receptores, siendo el caso de España espectacular, ya que tomando como referencia el año 1997, ha sido el país de la Unión Europea que más inmigrantes ha recibido anualmente<sup>(30)</sup>.

Por otra parte, la caída y desintegración de la URSS y el impulso económico de la década de los ochenta determinó los flujos migratorios en Europa, principalmente de la zona oriental (antigua Yugoslavia, antigua URSS y Turquía) hacia la Europa Occidental. Posteriormente, con la ampliación de la Unión Europea en mayo de 2004 y la adhesión de Bulgaria y Rumania en enero de 2007, dichos flujos migratorios procedentes de Europa Central y Oriental aumentarían considerablemente.

De los inmigrantes presentes en el Espacio Económico Europeo, un 58,2% son europeos, cifra a la que sigue por importancia la de los africanos (17,1%) y asiáticos (11,8%). En el caso de África, está presentando un desarrollo considerable la inmigración procedente del norte (Magreb), aunque bien es cierto que este tipo de inmigración ya era una constante (principalmente en Francia) desde el siglo pasado.

---

<sup>30</sup> SANDELL, Rickar: Inmigración: diferencias a nivel mundial; Real Instituto Elcano, ARI N° 47/2007. Disponible en

[http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI47-2007\\_Sandell\\_inmigración\\_mundial.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI47-2007_Sandell_inmigración_mundial.pdf)

Algunos estudios han mostrado que más del 90% de los migrantes procedentes del Magreb residen en la Unión Europea. No obstante, no se trata ésta de la región que más emigrantes aporta a la Unión Europea, ya que representa tan sólo el 17,7% de la inmigración total de la Unión Europea. Oriente Medio representa el 19,6% (aunque la concentración de inmigrantes procedentes de Oriente Medio es menor: sólo un 79%). Teniendo en cuenta estos datos se puede concluir que la Unión Europea alberga más del 80% de la inmigración de origen árabe y/o musulmán que llega a las sociedades occidentales<sup>(31)</sup>.

Por su parte los flujos migratorios procedentes del Africa subsahariana tienden a diversificarse en el sur de Europa, motivados principalmente por las oportunidades de empleo y la proximidad geográfica. Es de destacar que en España en los últimos cinco años, el porcentaje de inmigrantes procedentes de Senegal y Nigeria hacia España aumentó respectivamente un 25% y 15%.

En cuanto a los movimientos de población asiática hacia Europa hay que apuntar que hubo varios flujos migratorios tras la Segunda Guerra Mundial hacia el Reino Unido, Francia y los Países Bajos procedentes de sus antiguas colonias, reducidos drásticamente en la década de los setenta por las políticas migratorias represivas. Durante los ochenta y noventa llegaron asilados políticos y refugiados que huían de la guerra de Vietnam. Recientemente se ha producido alguna migración de trabajadores asiáticos cualificados o no hacia ciertos países de la Unión Europea (destaca el caso de los filipinos en Italia).

Los movimientos procedentes de América son más limitados si tenemos en cuenta el conjunto de la Unión Europea. No obstante, la inmigración procedente de Latinoamérica hacia los países europeos del Mediterráneo ha crecido significativamente en los últimos diez años y se concentra principalmente en España, país preferido por dichos emigrantes después de Estados Unidos, y en Italia.

Respecto a las regiones de procedencia de los inmigrantes y refugiados en Europa, podemos determinar que África es determinante en la composición de la población inmigrante de Francia, Portugal e Italia, y en menor medida de Bélgica. América del

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*

Sur es fundamental para España y Portugal, pero también para Grecia, Italia y el Reino Unido (por las Antillas). De Asia proceden nacionalidades presentes en el Reino Unido (sobre todo procedentes del subcontinente indio), Grecia (del Oriente Próximo), Italia (de Filipinas) y los países escandinavos.

Respecto a los inmigrantes clandestinos hay que señalar que no parecen existir itinerarios concretos en el viaje de emigrantes clandestinos hacia Europa, y, en todo caso, es una tarea imposible determinar con precisión las características de dichos movimientos, máxime si tenemos en cuenta que muchas de las detenciones se producen en el viaje de vuelta (cuando ya han pasado el período de validez de su visa). Se pueden establecer tres grandes regiones de origen para dicha inmigración irregular<sup>(32)</sup>:

- Las repúblicas de la antigua URSS, principalmente nacionales rusos.
- La región compuesta por el Medio Oriente, Asia central, China e India.
- Los países de Europa central y oriental, principalmente procedentes de Rumania y de la antigua Yugoslavia, aunque su número ha descendido.

*Características sociodemográficas generales de los inmigrantes procedentes de países terceros en la Unión Europea*

El conocimiento de la lengua del país de acogida, como regla general por parte de los inmigrantes, no es demasiado profundo. Ello varía en la segunda y tercera generación que en su mayoría habla la lengua local o materna peor que la lengua del país en el que han nacido. En el seno familiar es frecuente la utilización de varias lenguas, o al menos dos (la de la localidad de origen y la del país de acogida), el uso se pronuncia o reduce con las generaciones.

Las dificultades de inserción social y económica están muy presentes entre la población de (o de origen) inmigrante. Los hijos de inmigrantes presentan un índice de fracaso escolar alto, lo que conduce automáticamente a la formación profesional (si es que llegan a obtener el graduado escolar) y/o a trabajos no cualificados o de baja cualificación. Los estudios universitarios no están al alcance de todos.

---

<sup>32</sup> SALT, J. : *Op.cit.*



Los inmigrantes están presentes fundamentalmente en el sector terciario: los hombres fundamentalmente se ocupan en la limpieza (industrial), la construcción y la hostelería, y las mujeres en los servicios de limpieza domésticos (también industriales), cuidado de ancianos, niños y enfermos, restauración, etc. Algunos inmigrantes se lanzan a las actividades independientes, creando sus propios negocios.

Proliferan las organizaciones comunitarias de diversa índole (cultural, religiosa, étnica, etc.) que surgen en los países de acogida como asociaciones sin ánimo de lucro -pueden ser desde mezquitas o centros religiosos hasta Organizaciones No Gubernamentales (ONG)-. Estas actividades asociativas, que contribuyen a crear las dinámicas reticulares de las que nos ocupábamos al comienzo del capítulo, sirven para el intercambio de experiencias, ayudan en la búsqueda de empleo, contribuyen a la sensibilización y concienciación tanto de la sociedad de origen como de sus miembros, ofrecen actividades educativas, culturales, etc.

Si en un principio los flujos migratorios hacia Europa estaban constituidos por hombres en búsqueda de recursos económicos para garantizar la supervivencia y perpetuar las comunidades familiares que dejaban en sus localidades de origen (fundamentalmente zonas rurales), con la reagrupación familiar y la emigración de mujeres y niños se rompe con un orden social, considerado como justo e incuestionable. La migración femenina implicó nuevas formas, concepciones, estructuras y funcionamientos familiares.

El proceso de incorporación a la sociedad de acogida de las primeras familias es intenso y supone múltiples aprendizajes, descubrimientos de nuevos comportamientos socioculturales, y la improvisación familiar e individual sobre múltiples dimensiones de la vida privada y social. El proceso de socialización en el seno de la familia presenta nuevas formas: existe una reciprocidad entre padres e hijos, diferentes generaciones, que aprenden mutuamente sobre el funcionamiento de una sociedad que están descubriendo. Por no hablar de los nuevos vínculos que se establecen cuando los hijos son los únicos que conocen la lengua del país, debido a la escolarización, lo que llega a crear situaciones de dependencia inversa (los padres de los hijos). Ello conduce en ocasiones a percibir ciertas familias de inmigrantes como carentes de autoridad paterna y/o con dimisión parental, en

referencia a los roles que en occidente atribuimos a los diferentes miembros y generaciones de la familia (abuelos, padres e hijos).

Las trayectorias escolares, profesionales y personales de las nuevas generaciones – hijos de inmigrantes– hacen que éstos se posicionen de un modo diferente en el modelo familiar que han conocido y en el que han vivido. Ciertos estudios sobre las construcciones de la identidad en las poblaciones de inmigrantes muestran el deseo de los jóvenes de desmarcarse de todo modelo, tanto en la sociedad de origen como en la de acogida, para adoptar un modo de ser padres (de construir la familia) inédito, las mujeres reclaman la ruptura radical con el antiguo modelo (que solo les atribuye la función de madres y esposas), los padres (fundamentalmente los hombres, los primo-migrantes) deseaban negociar una nueva función parental sin ruptura, sin tener claro el tipo de continuidad que deseaban para la transmisión familiar.

El nivel de fecundidad suele ser mayor entre las comunidades de inmigrantes que en la propia sociedad de acogida, aunque como veremos posteriormente varía según el país de origen de dichos inmigrantes (factores histórico-culturales más que económicos). Los índices de nupcialidad también suelen ser superiores, sobre todo entre la población inmigrante femenina, pero no es posible generalizar: cada comunidad tiene sus particularidades. Los matrimonios mixtos (inmigrantes con población autóctona) son más frecuentes en individuos de la segunda y tercera generación.

### **Fronteras sociodemográficas en la Unión Europea**

Para definir las características de las áreas sociodemográficas limítrofes a la Unión Europea, nos centraremos en sus estructuras de población.

Por estructura de población entendemos la composición de una población en referencia a la edad, sexo, nupcialidad, edad de maternidad, natalidad y mortalidad, actividad económica, nivel cultural (índices de alfabetismo y escolaridad), etc. Teniendo en cuenta que la estructura por sexo y edad depende de tres variables demográficas: fecundidad, migración y mortalidad, serán estas tres variables las prioritarias en el análisis.

*Definición y clasificación de los límites sociodemográficos de la Unión Europea*

La fecundidad es un factor diferencial de crecimiento poblacional. En el pasado, y actualmente en algunas sociedades primitivas, se ha visto limitada por aspectos biológicos y culturales: costumbres socioreligiosas, lactancia prolongada, separación de cónyuges, obligaciones y prohibiciones matrimoniales y/o sexuales, uso y desarrollo de métodos anticonceptivos, etc. Las sociedades modernas suprimen algunos hábitos comportamentales derivados de las creencias/costumbres pero incorporan otros nuevos como la edad en la iniciación sexual, la frecuencia de los contactos o relaciones sexuales, utilización voluntaria de anticonceptivos (temporales o permanentes), o la nupcialidad y estado civil. Intervienen factores relacionados con el nivel de vida (posición social y económica) y de instrucción, el desarrollo de la sanidad (descenso de la mortalidad infantil, mejora de las condiciones y esperanza de vida), con las creencias religiosas, la movilidad y situación social de la mujer (que conduce en cierta medida al retraso en la edad de la primera maternidad y a la reducción, en general, del número de hijos deseados) y las políticas de planificación familiar.

Prácticamente todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, han reducido considerablemente los índices de fecundidad. Casi todos los países desarrollados (en los que incluimos la Unión Europea) presentan unas tasas de fecundidad muy por debajo de las necesarias para el reemplazo de la población a largo plazo, tendencia que empieza a estar presente también en un número creciente de países en desarrollo. No obstante, se prevé que la población de 31 países se duplique entre los años 2007 y 2050 y que en cuatro países –a saber, la India, Pakistán, Nigeria y la República Democrática del Congo– la población aumente en más de 100 millones.

Al mismo tiempo, uno de los grandes logros universales del siglo XX ha sido la reducción de la mortalidad, aunque en países subdesarrollados, muchos de ellos pertenecientes al continente africano, las epidemias (como la del VIH/SIDA) terminaron con las nuevas esperanzas de vida. Así, se prevé que la población del futuro tenga mucha más edad que la actual: los mayores de 60 años se triplicarán y pasarán de 705 millones en el año 2007 a casi 2000 en el año 2050.

Así, si la primera fase de transiciones de índole demográfica, económica y urbana hacia la modernidad, comenzó en Europa y en América del Norte a principios del siglo XVIII con el inicio de las primeras sociedades industrializadas; las regiones del

mundo menos desarrolladas las iniciaron en el último medio siglo con una magnitud y velocidad mucho mayor: consiguieron en unos decenios lo que las regiones más desarrolladas habían conseguido en uno o dos siglos, la reducción de la mortalidad tuvo un impacto superior y el proceso continúa hoy con la reducción de los índices de fecundidad.

Las migraciones, por su parte, son un factor esencial en el crecimiento urbano y en la composición de la estructura demográfica. Dada la actual desaceleración de la tasa de crecimiento de la población, especialmente en los países desarrollados, la migración (internacional) contribuye al crecimiento demográfico y en principio ayuda a equilibrar la estructura poblacional y mejorar la economía (por el aumento de la población activa). Además, la migración internacional tiene un impacto cuantitativamente superior en los países receptores que en los de origen, mientras que la migración interior hace de la ciudad el campo de operaciones convirtiéndose así en el principal vector de crecimiento urbano<sup>(33)</sup>.

En el año 2008 más de la mitad de la población humana vivirá en zonas urbanas. Muchos de estos nuevos habitantes urbanos serán pobres. En el mundo desarrollado y en los próximos decenios, se prevé un crecimiento urbano sin precedentes, pero no derivado de la inmigración sino del crecimiento vegetativo (más nacimientos que defunciones). Las estadísticas sostienen que la población urbana de África y Asia se duplicará entre el año 2000 y 2030, mientras que en América Latina aumentará más lentamente<sup>(34)</sup>.

La urbanización presenta enormes beneficios para la población y reduce la pobreza, pero también incrementa la participación de la mujer en el mercado laboral, lo que conduce asimismo a las transformaciones en los roles asignados por género y a la mejora de la posición de la mujer tanto en la propia familia como en la sociedad. A nivel mundial, las mujeres poseen menos del 15% de las tierras y algunos países (en Asia y África subsahariana) prohíben por ley que las mujeres puedan ser legalmente propietarias con independencia de sus maridos.

---

<sup>33</sup> ZARATE MARTIN y RUBIO BENITO (*Op. cit.*). Pág. 285.

<sup>34</sup> *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. ONU/UNFPA, 2007. Disponible en: [http://www.unfpa.org/swp/index\\_spa.html](http://www.unfpa.org/swp/index_spa.html).

En los países con baja fecundidad, la migración internacional presenta una función fundamental en el crecimiento demográfico. Se estima<sup>(35)</sup> que en el año 2005 191 millones de personas, la mitad mujeres, vivían en un país diferente al que nacieron. Los censos indican que hay aproximadamente tantos migrantes de países en desarrollo en países en desarrollo (60 millones) como migrantes de países en desarrollo en el mundo desarrollado (62 millones).

Teniendo en cuenta, por un lado, los movimientos migratorios y la presencia de nacionales de terceros países en la Unión Europea<sup>(36)</sup>, y, por otro lado, las fronteras geográficas de la Unión Europea con sus características sociodemográficas propias y diferenciadas de las comunitarias, podemos apuntar que las fronteras sociodemográficas de la Unión Europea están en:

- La propia Europa: particularmente las poblaciones procedentes de países no miembros de la Unión Europea pertenecientes a la antigua Yugoslavia y a la Europa Central y Oriental, con mención especial a Turquía, país candidato. Son los nuevos países miembros de Europa central y oriental los que más sienten el peso de estos flujos migratorios.
- África: particularmente, las poblaciones del norte de África y de las antiguas colonias europeas; aunque también aparecen nuevas fronteras con el África Subsahariana cuyos movimientos migratorios hacia Europa están empezando a dejar de ser considerados como puramente anecdóticos o anómalos por la repercusión y datos recogidos en las fronteras geográficas españolas.
- Asia: su presencia se concentra fundamentalmente en el Reino Unido, que acoge inmigrantes procedentes del subcontinente indio, e Italia, que recibe los del sureste asiático. Alemania registra un flujo creciente de inmigrantes procedentes de Asia oriental, mientras que Grecia acoge a sus vecinos del Oriente Próximo.

---

<sup>35</sup> *Tendencias demográficas en el mundo*. Comisión de Población y Desarrollo. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. 10 de enero de 2007.

<sup>36</sup> El Comité Europeo para las Migraciones (CEMG), perteneciente al Consejo Europeo, también publica regularmente diferentes documentos relativos a la inmigración internacional en Europa. En este capítulo los datos que se exponen han sido extraídos principalmente del informe publicado en 2006 y elaborado por John SALT sobre la *Évolution actuelle des migrations internationales en Europe*, disponible en [http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Migration%20management/2005\\_Salt\\_report\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Documentation/Migration%20management/2005_Salt_report_fr.pdf); así como de las ya mencionadas *Statistiques de population 2006* y del documento *Europe en chiffres*.

- América: nos referimos principalmente a las poblaciones originarias de América del Sur y en menor medida América Central. También encontramos población procedente de América del Norte, concentrada en el Reino Unido.

### *Características de las regiones sociodemográficas fronterizas*

#### ÁFRICA

En el continente africano se encuentran los índices de fecundidad más altos del mundo, aunque en la actualidad el crecimiento demográfico está reduciéndose. En el periodo de 1965 a 1970, el índice de fecundidad estaba en 6,8 hijos por mujer; en la actualidad está en 4,7; y se prevé que a partir del año 2045 esté en 2,5 (porcentaje muy superior que el que espera en Europa: 1,8; y aproximado al que tenía el Viejo Continente en 1965: 2,4). Se justifica esta alta fecundidad por el escaso uso de métodos anticonceptivos (27,3%), muy inferior a la media de las regiones menos desarrolladas (59%).

Por otro lado, aunque ha mejorado sustancialmente la esperanza de vida en África es con diferencia la más baja del mundo: entre los años 1950 y 1955 era de 38,4 años (65,6 en Europa); entre los años 1990 y 1995, de 50,8 (72,6 en Europa); en la actualidad y en las previsiones hasta el año 2010 de 49,9 (74,3 en Europa); y para 2045-2050 se prevé que sea de 65,4 (80,6 en Europa). No deja de ser significativo este último dato: en 2045 la media de esperanza de vida no alcanzará aún la que tenía Europa en la década de los años cincuenta del siglo pasado.

Los principales flujos migratorios del continente africano hacia la Unión Europea, a los que se une a la proximidad geográfica, proceden del Magreb. Constituyen por sí mismos un área sociodemográfica independiente, a la vez que una de las principales fronteras sociodemográficas de la Unión Europea. Es por ello que le dedicamos un apartado independiente, y diferenciado del resto del continente africano, a la vez que lo relacionamos con la situación de sus comunidades en Europa.

#### *MAGREB*

En el Magreb se aprecia una caída importante de la natalidad (de seis o siete hijos en la década de los sesenta, a dos o tres en la actualidad), a pesar de que los hijos siguen siendo considerados como un seguro para el futuro: es un deber de los hijos cuidar de sus padres cuando sean ancianos.

En el Magreb los índices de celibato no han dejado de aumentar en la última década, la edad para contraer matrimonio por primera vez es progresivamente más tardía. Existe una mayor libertad para escoger a su respectivo cónyuge, aunque el matrimonio continua siendo para la mayor parte de los jóvenes de origen magrebí un mandamiento religioso y una obligación social.

Las comunidades de magrebíes en Europa no siguen los mismos índices, las mujeres prefieren casarse antes de los 25 años y con jóvenes de su misma condición social (jóvenes inmigrantes, o de origen musulmán). El índice de divorcios entre miembros de dicha comunidad es cada vez más alto, como lo es, por otra parte, entre los propios nacionales europeos. El caso de los hombres de origen magrebí aunque los índices están cambiando, muestra una visión diferente. Muchos (de la primera y segunda generación) regresan a sus localidades de origen para buscar una mujer, durante las vacaciones veraniegas, por ejemplo, con la que contraer matrimonio y posteriormente crear una familia en Europa. El número de matrimonios mixtos está aumentando, aunque no deja de constituir un dato marginal.

La lógica interna y la simbología subyacente del rito del matrimonio presentan una gran unidad en el conjunto del Magreb, aunque las manifestaciones exteriores (duración de la ceremonia, vestuario, gestos y prácticas de los contrayentes, cantos y música, recitales, etc.) varían de una región a otra. En este último medio siglo el ritual ha experimentado transformaciones: la separación de sexos ya no es concebida como un imperativo, la duración de la ceremonia también varía. En Europa, no obstante, entre miembros de la misma comunidad (excluimos los matrimonios mixtos) se celebra el ritual del matrimonio siguiendo la tradición, siendo raros los matrimonios donde hombres y mujeres comparten el mismo espacio.

El porcentaje de población en situación de extrema pobreza es menor que en el resto del continente, y también presenta una tendencia decreciente: del 2,6% en el año 1999, se redujo a un 2% en el año 1999 y a un 1,4% en el año 2004. Los índices de escolarización, por su parte, no han dejado de mejorar: del 82% en el año 1991 al 90% en el año 1999 y 95% en el año 2005.

#### *ÁFRICA SUBSAHARIANA*

Las principales características del África Subsahariana vienen determinadas por su grado de desarrollo económico y la extrema pobreza. Ya hemos visto que cuenta

con los índices de natalidad y mortalidad más altos del mundo. En el año 1990, en África Subsahariana el porcentaje de la población en situación de extrema pobreza (es decir, que vive con menos de un dólar por día) era del 46,8%; 45,9 en el año 1999; y 41,1 en el año 2004. Los índices de escolarización en el África subsahariana mejoraron notablemente entre 1991, en que tan solo el 54% estaba escolarizado en primaria, y el año 2005 cuyo porcentaje alcanzó el 70%.

Aunque la población del África Subsahariana está poco urbanizada, es importante destacar que su población urbana tiene la misma magnitud numérica que la de América del Norte. En la actualidad, su ritmo de crecimiento se ha desacelerado debido al descenso de la fecundidad y algunos flujos migratorios hacia el campo. No obstante se prevé que en los próximos decenios en esta región se producirán las más altas tasas de crecimiento urbano del mundo. Predominan las ciudades pequeñas con baja densidad de población, migración circular y con una clara vinculación con el VIH/SIDA. La urbanización ha sido motivada por migraciones forzadas causadas por hambrunas, sequías, conflictos étnicos y guerras, entre otras.

## AMÉRICA

El índice de fecundidad en América Latina y Caribe es el segundo más alto a escala mundial, después del africano, aunque la tendencia demográfica es decreciente hasta el punto de que se prevé que sea similar a la Unión Europea en el 2045: así, en el periodo 1965-1970 el índice de fecundidad era de 5,6 hijos por mujer, en la actualidad está entorno al 2,4 y en el año 2045 será de 1,9 (al igual que en América del Norte, mientras que en Europa, ya lo hemos dicho, será de 1,8). El descenso de la natalidad en América del Norte es también progresivo, pero no tan brusco: 2,5 en 1965-1970; 2,0 en la actualidad; 1,9 en los años 2045-2050.

Por otro lado, la esperanza de vida en el continente americano ha aumentado concreces: entre los años 1050 y 1955 era de 51,4 años en América Latina y el Caribe y de 68,8 en América del Norte; entre los años 1990 y 1995, de 68,3 en América Latina y el Caribe y de 75,5 en América del Norte; en la actualidad y en las previsiones hasta 2010, es de 72,9 en América Latina y Caribe y de 78,2 en América del Norte. Para el periodo 2045-2050 se prevé que sea de 79,5 en América Latina y Caribe y de 82,7 en América del Norte.



En América Latina un 8,7% de la población vive en una situación de extrema pobreza, un porcentaje cualitativamente inferior a años precedentes (9,6 en el año 1999 y 10,3 en el año 1990). También se han apreciado mejoras en la educación, con un índice de escolarización creciente (del 87% en 1991 al 97% en 2005). Es importante señalar además que el 77% de la población de América Latina, según datos del año 2005, era urbana y un porcentaje superior al de Europa vivía en ciudades de más de 20.000 habitantes. Esta transición urbana ha tenido, en general, un efecto positivo sobre el desarrollo de la región.

En lo referente a flujos migratorios, Estados Unidos tenía en el año 1990 el 15% de todos los migrantes internacionales (27,6 millones), hoy cuentan con el 20% (44,5 millones). América Latina, sin embargo, apenas cuenta con migración internacional (un 3,8 en 1990; y apenas un 3% hoy).

#### ASIA

La región de Asia y el Pacífico ha conocido reformas sin parangón en las dos décadas precedentes. Esta extensa y heterogénea región, en la que habitan tres quintas partes de la población mundial y la mitad de la población urbana (tan sólo China e India ya recogen el 37% del total de la población mundial) ha experimentado transformaciones a nivel económico, demográfico, político y social a un ritmo y a una escala casi sin precedentes históricos<sup>(37)</sup>. Entre los elementos más significativos de este cambio destaca el aumento de la movilidad poblacional: migraciones del campo a la ciudad e interregionales, que han mezclado grupos culturales y etnolingüísticos hasta entonces separados y han conducido a nuevas formas de poblamiento.

Durante la primera mitad del siglo XX los flujos migratorios fueron relativamente bajos, debido a las legislaciones restrictivas para poner fin a los desplazamientos masivos del siglo XIX desde China y Japón hacia Estados Unidos de América, Canadá y Australia. La presencia occidental a través del comercio, programas de ayuda e inversiones crearon una situación económica y cultural proclive a las migraciones, que fueron fomentadas aún más con la industrialización y la “revolución verde”. La inestabilidad política, los conflictos internos y las guerras

---

<sup>37</sup> CASTLES, Stephen: *Nuevas migraciones en la región de Asia y el Pacífico: un potencial de cambio social y político*. Consultada en <http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesspa.html> el 16 de septiembre de 2007.

provocaron importantes flujos de refugiados, mientras que, por otro lado, el rápido despegue industrial de algunas zonas unido al estancamiento de otras motivó a los grandes movimientos de mano de obra hacia los países productores de petróleo del golfo Pérsico, en primer lugar, y hacia las nuevas economías industrializadas de Asia, más adelante.

El índice de fecundidad de Asia, en reducción progresiva, también tenderá a igualar al de Europa y América en los años 2045-2050 (con un índice de 1,9). Era de 5,7 en 1965-1970 y en la actualidad es de 2,3. Por su parte, la esperanza de vida en Asia es la que ha mejorado con mayor rapidez a nivel mundial: de 41,4 años entre 1950 y 1955 pasó a 64,00 en 1990 y 1995. En la actualidad y en las previsiones hasta 2010, es de 68,8; y se prevé que en el periodo 2045-2050 alcance los 77,2 años.

Se prevé que en el año 2050 un 24% de la población china tendrá 65 años o más de edad (frente al 8% actual), debido al aumento de la longevidad y a la reducción de la natalidad. Este envejecimiento es cada vez en mayor medida un fenómeno urbano: manteniendo la tradición de que los hijos sean el sostén de sus progenitores en la vejez son cada vez más los padres mayores de edad que siguen a sus hijos que han emigrado a la ciudad, aunque no siempre los encuentran (existe un número creciente de "personas mayores abandonadas").

En los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, China (Hong Kong), Israel, Jordania y Singapur los inmigrantes internacionales suponen más del 20% de la población. En Arabia Saudí llegan a constituir la quinta parte de la población.

En el año 1990 en Asia del Sur un 41,1% de la población vivía en una situación de extrema pobreza, porcentaje que se redujo progresivamente hasta alcanzar el 29,5% en el año 2004. En Asia Oriental la reducción de la pobreza fue mayor: de un 33% en el año 1990 a un 9,9% en el año 2004 y en el sureste asiático de un 20,8% en el año 1990 a un 6,8% en 2004. En Asia Occidental, sin embargo, los índices de pobreza aumentaron: el 1,6% de la población vivía con menos de un dólar diario en 1990 para pasar a un 2,5% en 1999 y un 3,8 en el año 2004.

En el occidente asiático la tasa total de escolarización aumentó de un 81% en el año 1991 a un 86% en 2005. En el año el sureste asiático la mejora fue cuantitativa y cualitativamente mejor: de un 74% en 1991, pasó a un 81% en el año 1999 y a un 90% en 2005. El sureste asiático mantiene unos altos porcentajes de escolarización

(94%). Es significativo el hecho de que en Asia Oriental de una escolarización prácticamente total (99%) en los años 1990 y 1999, y en el año 2005 se reduce al 95%.

Los niveles de urbanización crecen progresiva e incontroladamente. Mientras que en India se espera retardar el crecimiento urbano con el Plan Nacional de Empleo Rural, en China ya se consiguió controlar entre los años 1949 y 1978, aunque las políticas económicas posteriores fomentaron la migración hacia la costa, a centros urbanos de rápido crecimiento. Hoy China cuenta con las mayores manufacturas a nivel mundial, y sus fábricas están situadas en las ciudades o en su periferia. Las disparidades entre el campo y la ciudad son muy escasas. Es particular el caso del crecimiento urbano en China, debido principalmente a la inmigración, ya que la principal causa del crecimiento urbano a nivel mundial es el crecimiento vegetativo y en menor medida una combinación entre la migración y la rebonificación.

Por su parte, los Estados árabes del Asia Occidental presentan diferentes niveles de urbanización, predominando los que están en una etapa intermedia. Son dichos centros urbanos los que dominan las economías y la emigración rural sigue siendo una de sus características. El crecimiento natural, unido a las políticas oficiales hostiles a la inmigración, contribuye a la limitada existencia de viviendas para los pobres urbanos, cuyos asentamientos son marginales y precarios.

## EUROPA

### *EUROPA DEL ESTE*

Los límites de Europa hacia el Norte, hacia el Sur y hacia el Oeste vienen determinados por la propia geografía del Viejo Continente, lo que no ocurre con la parte oriental. Históricamente, la distinción entre la Europa Occidental y oriental respondía a cuestiones políticas: así, la primera, más próspera e industrializada, incluía a los países capitalistas, mientras que la Europa del Este o Europa Oriental englobaba el área de influencia soviética. Tras la caída del régimen soviético, se “redescubre” la Europa Central (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia y Croacia) y la del sudeste (Serbia, Bosnia, Macedonia, Albania, Rumania y Bulgaria), comenzando a utilizarse el nuevo término de “Europa Central y Oriental”.

Es fundamental hacer una breve reseña histórica para comprender la evolución de la sociedad y/o de la población de la Europa más oriental.

En Europa Occidental prácticamente todos los procesos de construcción nacional estaban asentados a finales del siglo XIX, precisamente cuando comenzaban en Europa Central y Oriental, gracias a la decadencia de los grandes imperios que dominaban la región: el Otomano, el Habsburgo y el Ruso. Este proceso de liberalización en la Europa del Este llevó a:

«Un modelo integral que convirtió a la nación en una entidad superior al individuo, politizó las identidades étnicas contra las dinastías extranjeras y se situó a favor de estados basados en el principio de la nacionalidad, lo que creó una total identificación entre nación y estado frente a la separación de ambos que se daba hasta ese momento. [...] La era del nacionalismo fue la era de la identidad étnica y nacional»<sup>(38)</sup>.

Dicho nacionalismo fue, además, utilizado por los gobiernos liberal-democráticos para reconstruir sus sociedades y economías.

Con la caída de la URSS y en la posguerra fría, en el área de influencia soviética reaparecieron violentos movimientos nacionalistas, que dificultaron la creación de instituciones y códigos cívicos. Se celebró la diferencia frente a la unidad proclamada por la ideología soviética y *la etnicidad se convirtió en el componente más enfático de la identidad*<sup>(39)</sup>. El proceso de transición de estos países hacia la democracia significó simultáneamente reformas de índole política y socioeconómica, y estuvo guiado por:

«El objetivo de difundir los valores, modelos y procesos occidentales, como consecuencia del final de la guerra fría y de la victoria de la democracia capitalista occidental sobre la experiencia socialista autoritaria»<sup>(40)</sup>.

Los beneficios de la transición (creación de sistemas e instituciones democráticas, garantía de muchos derechos de los ciudadanos) no ocultan los impactos negativos como el alto índice de desempleo, las profundas desigualdades sociales y

---

<sup>38</sup> FERRERO, Ruth: *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*; Ed. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2004. Pág. 13.

<sup>39</sup> *Ibidem*. Pág. 15.

<sup>40</sup> ANASTASAKIS, Othon: *La política del extremismo en Europa Oriental: Una reacción a la transición* en FERRERO, R.: *Op. cit.* Pág. 80.

económicas, los altos niveles de inflación, la inseguridad personal, etc., o la corrupción política y el control de los recursos por una pequeña minoría.

En la última década del siglo XX, la situación demográfica de la Europa Central y Oriental presentaba notables diferencias con respecto a los países de la Europa Occidental: la esperanza de vida no alcanzaba los 71 años en los hombres ni los 78 en las mujeres, los niveles de fecundidad eran ligeramente superiores. Con la caída del comunismo se produjo una revolución sociodemográfica sin precedentes: los niveles de nupcialidad y fecundidad cayeron bruscamente en los países del este europeo, la cohabitación y los hijos fuera del matrimonio aumentaron así como la edad para casarse y tener el primer hijo.

La transición iniciada con la caída de la URSS en 1989, se pronunció a finales del año 1992. El producto interior bruto cayó bruscamente y solo fue recuperado en 1996 por Polonia, y a partir del 2000 por Albania, Hungría, Eslovenia, la República Eslovaca y posteriormente por la República Checa. Algunos países europeos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ni siquiera en los umbrales del siglo XXI alcanzaron el 50% del valor de 1989.

Es importante observar que, si en los países en transición del sureste europeo, el porcentaje de población que vivía con menos de un dólar diario era prácticamente inexistente en 1990, aumentó a un 1,3% en 1999 y se redujo al 0,7% en el año 2004; en la CEI<sup>(41)</sup> el porcentaje de población que vivía con menos de un dólar al día era prácticamente nula en el año 1990, aumentó en 1990 a 5,5 y volvió a reducirse al 0,6% de la población en el año 2004. En los países del CEI europeos la tasa de escolarización se ha reducido desde 1990, en que había un 91%: pasó al 83% en los umbrales del siglo XXI para mejorar ligeramente en 2004 (al 90%). Sin embargo, en los CEI asiáticos el índice de escolarización fue en aumento (desde 89% en 1990 al 94% en 2004).

---

<sup>41</sup> La Comunidad de Estados Independientes (CEI), organización gubernamental fundada el 8 de diciembre de 1991 y, en cierto modo, la sucesora parcial de la URSS, está formada por las antiguas repúblicas soviéticas de Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán Bielorrusia, Ucrania y Rusia.

Por otro lado, en los años que han seguido la transición, el índice de fecundidad<sup>(42)</sup> ha estado próximo al de remplazo (2,1) en casi todos los países de la región. Ello ha significado ligero aumento respecto a la década de los noventa. En los Estados del oeste balcánico, sobre todo en Eslovenia, el índice de natalidad se ha mantenido muy bajo en los años siguientes a la transición: tras la caída del comunismo la natalidad bajó a 1,2 y muy raramente pasaba del 1,5.

Los índices de mortalidad en los países de Europa Central y Oriental son superiores a los del occidente europeo. Las causas las podemos encontrar en los inadecuados e insaludables regímenes alimentarios, al elevado consumo de alcohol y tabaco y el modo de vida sedentario, con escasez de ejercicio físico. El impacto de la transición sobre la mortalidad no ha afectado por igual a todos los países. Aquellos que han integrado la Unión Europea los han reducido cualitativamente.

En este sentido, encontramos que las previsiones demográficas para los años 2007-2050 establecen que las poblaciones de 51 países se reduzcan, estando a la cabeza Rusia (con una posible disminución de 30 millones de personas) y Ucrania (19 millones).

Respecto a los movimientos migratorios, las políticas de los países de la Europa Oriental se caracterizaban por la restricción en el acceso a Occidente. El final del socialismo soviético transformó los comportamientos migratorios en la Europa del Este, al venir acompañado de la libertad individual (que da la democratización) y de la apertura a los mercados internacionales y las posibilidades de empleo en el extranjero. Estos flujos migratorios encuentran su origen en la migración interregional y se concentran en dos polos: los países de la antigua URSS y los países de la antigua Yugoslavia. Existen polos secundarios de migración intrarregional: Hungría-Rumanía y República Checa-República Eslovaca; Polonia-Ucrania y Bulgaria-Rusia<sup>(43)</sup>.

Algunos de los nuevos países de la UE se han convertido en países de tránsito hacia la Europa más occidental. De este modo, Polonia y la República Checa son

---

<sup>42</sup> PHILIPPOV, Dimiter y DORBRITZ, Jürgen: *Les conséquences démographiques de la transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale. Études démographiques n°39*, Ediciones del Consejo de Europa, mayo de 2004. Pág. 15.

<sup>43</sup> *Ibidem*..Pág. 158.

países de tránsito hacia Alemania, mientras que Bulgaria, Hungría y la República Eslovaca lo son para los que quieren alcanzar Grecia o Austria; los países bálticos, por su parte, son el puente hacia la Europa del Norte. En todo caso, los movimientos migratorios más importantes procedentes de países del Este no comunitarios hacia la Unión Europea se localizan en los nuevos países miembros (y en Alemania)<sup>(44)</sup>.

### TURQUÍA

La República de Turquía debería estar englobada por su localización geográfica en los países de Europa Central y Oriental, pero su historia, política y economía le ha merecido una clasificación a parte: la Unión Europea sólo la incluye en el grupo de “candidatos potenciales”.

Este país merece una mención especial ya que sus características sociodemográficas han producido la oposición de algunos países miembros: la República de Turquía cuenta con aproximadamente 72 millones de habitantes, de los que prácticamente el 99% se declaran musulmanes, y las proyecciones de población para el año 2015 la sitúan por encima de Alemania (el Banco Mundial apunta que la población turca alcanzará los 91 millones en el año 2025), lo que determinaría un enorme poder de decisión del país en determinadas instituciones europeas.

Más de 3,5 millones de nacionales turcos se encuentran en territorio europeo, localizados principalmente en Alemania (2.375.000), Francia (326.000), Holanda (323.000) y Bélgica (134.000)<sup>(45)</sup>. En Dinamarca (49.000 turcos), Alemania y Holanda constituyen el grupo inmigrante más numeroso del país<sup>(46)</sup> y, muchos de los cuales<sup>(47)</sup> han adquirido la nacionalidad del país de acogida. La inmigración turca en Europa es una realidad desde el período de la guerra fría: a principios de la

---

<sup>44</sup> SALT, J.: *Op.cit.* Pág. 19.

<sup>45</sup> *Questions internationales* num.12; La documentation française, París, marzo-abril 2005. Disponible en <http://www.diploweb.com/cartes/qj12.htm>.

<sup>46</sup> *Communiqué de presse : l'année de la mobilité des travailleurs*; Eurostat, 19 de mayo de 2006. Disponible en [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2006/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2006\\_MONTH\\_05/3-19052006-FR-AP.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2006_MONTH_05/3-19052006-FR-AP.PDF).

<sup>47</sup> 39,1% de los turcos residentes en Bélgica, 26,4% de los que viven en Dinamarca, 27,6% en Alemania, 47% en Francia, 64, 4 en Holanda, 62,2 en Suecia y 47,1 en el Reino Unido, según datos de 2002. (R. KASTORYANO : *Les turcs d'Europe et leur désir d'Europe* en *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n°36, juillet-décembre 2003).

década de los sesenta, y por este orden, Alemania, Bélgica, Austria, Francia y Suecia firmaron acuerdos de mano de obra con Turquía. Para Ankara ello supuso la oportunidad de hacer frente al aumento progresivo éxodo rural y del paro, a la vez que se financiaba la balanza de pagos con las remesas de los turcos expatriados, que, es importante subrayar, entre los años 1965 y 1990 representaron entorno al tercio del valor de las exportaciones turcas<sup>(48)</sup>. El crecimiento espectacular de la inmigración turca en Europa entre los años 1985 y 2002 (de 1,99 millones a 3,86 millones) se explica por la reagrupación familiar (iniciada desde el año 1975), la alta natalidad entre los inmigrantes turcos (muy superior a la europea) y el exilio político tras el golpe de Estado de septiembre de 1980 y la lucha turco-kurda entre los años 1984 y 1999<sup>(49)</sup>.

### **Nuevas fronteras sociales, nuevos escenarios de inestabilidad**

En la Unión Europea personas, bienes, servicios y capitales circulan libremente, pero no podemos afirmar que las fronteras interiores son inexistentes. Lo cierto es que están presentes en diferentes niveles del ámbito social. Las fronteras sociales, que podemos también denominarlas barreras o desigualdades sociales, obstaculizan el acceso al bienestar (educación, atención sanitaria, trabajo remunerado, vivienda, acceso a la información, etc.) de los grupos más desfavorecidos. Son la consecuencia más directa de la discriminación, ya sea basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, la edad, discapacidad u orientación sexual.

La pobreza, el desempleo, un salario insuficiente, las enfermedades, la migración a un nuevo asentamiento o población, la exclusión social y el racismo pueden producir frustración en los hombres y aumentar la vulnerabilidad de las mujeres. Provocan un fuerte sentimiento de inseguridad cuya superación a veces va acompañada de la inclusión en bandas delictivas, grupos organizados o incluso terroristas, que hacen sentirse al individuo protegido. El caso de las mujeres es más dramático porque

---

<sup>48</sup> MANÇO, Ural : *Turcs d'Europe : une présence diasporique unique par son poids démographique et sa complexité sociale* en [http://www.dossiersdunet.com/imprimersans.php3?id\\_article=306](http://www.dossiersdunet.com/imprimersans.php3?id_article=306). Consultado el 1 de agosto de 2006.

<sup>49</sup>Ibídem.



pueden ser víctimas de maltratos (físicos y psíquicos) y violaciones, caer en redes de prostitución y contagiarse de numerosas enfermedades.

El mundo desarrollado, Europa, no es ajeno a esta realidad. La búsqueda de una mejora en las condiciones de vida, la situación de extrema pobreza, la hambruna y las enfermedades, los conflictos armados... empujan a los nacionales de países subdesarrollados a moverse por su propia supervivencia y la de su familia o grupo social, del campo a la ciudad, de unas regiones a otras, dentro o fuera del país. El nivel de desarrollo de un país determina enormemente su sociodemografía, pero el cambio hacia una mejora socioeconómica no es automático sino progresivo y va acompañado de procesos de inclusión y/o exclusión que pueden determinar el éxito o el fracaso de su proyecto de vida.

### **Conclusiones**

Ningún tipo de frontera es permanente: los acontecimientos históricos y políticos han determinado las fronteras físicas, los confines, de cada Estado moderno. En la era de la globalización, de la revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación, las fronteras y las distancias pierden el valor que habían tenido antaño. El propio concepto de frontera incorpora valores añadidos para poder ser aplicado en ámbitos como la economía, la política, la cultura y la sociodemografía.

No es tarea fácil determinar las fronteras sociodemográficas de una región, cuánto más las de un conjunto de países cultural y socialmente diferentes unidos por un ideal de paz y prosperidad, por valores como la democracia, la libertad y la justicia social, y una realidad económica. Los países de la Unión Europea pertenecen al mundo desarrollado y, dentro del mismo, comparten características sociodemográficas generales. Casi podríamos decir que las fronteras del mundo desarrollado son las mismas que las de la Unión Europea. Dichas fronteras sociodemográficas están determinadas por la migración internacional, por la presencia de familias transnacionales, que acercan a Europa áreas sociodemográficas diferenciadas y no necesariamente cercanas físicamente.

Los flujos migratorios internacionales se dirigen fundamentalmente a los países europeos más desarrollados y en segundo lugar a América del Norte. No obstante, es importante recordar que los movimientos migratorios hacia las regiones más

desarrolladas desde las menos desarrolladas son similares a los de las regiones menos desarrolladas procedentes de países menos adelantados.

Un importante porcentaje de inmigración en la Unión Europea procede del continente africano, sobre todo del Magreb, y en menor medida aunque con un crecimiento progresivo, del África Subsahariana. Ello nos hace detectar la primera gran región y subregión sociodemográfica limítrofe. Los países de Europa Central y Oriental (incluyendo los de la CEI) constituyen una importante área demográfica diferencial. Los flujos migratorios originarios de América Latina, nos muestran otra realidad sociodemográfica que ayuda a determinar otra frontera menor; mientras que la última corresponde al continente asiático, que a su vez podemos subdividir en países de Oriente Medio, subcontinente indio y Este asiático. No corresponden estas áreas sociodemográficas con sus espacios/límites geográficos, sino que se extienden creando espacios transnacionales.

No obstante, muchas de las actuales fronteras demográficas de la Unión Europea que hemos intentado trazar a lo largo del presente capítulo parecen diluirse en el horizonte de los años 2045-2050: el actual índice de fecundidad en Asia (2,3), América (2,4 en América Central y del Sur; 2,00 en América del Norte) y Europa (1,4) tiende a igualarse en 2045-2050 (1,8 en Europa; 1,9 en los otros continentes). Sólo el continente africano escapa de estas tendencias, con unos índices muchos más elevados (4,7 en la actualidad; 2,5 para el periodo 2045-2050). La esperanza de vida superará con creces los 75 años en todos los continentes, excepto en África (que no superará los 66). La esperanza de la mujer es más alta que la de los hombres en todas las regiones, excepto en Asia centromeridional; desde el año 1950 la esperanza de vida de las mujeres aumentó más que la de los hombres en Asia, Europa y América Latina; sin embargo, en África, fueron los hombres los que más la acrecentaron.

Podemos afirmar que no existe una línea inamovible que defina cada área sociodemográfica, antes bien que las fronteras son flexibles y dinámicas. Nuestra realidad en la aldea global es cambiante, pero sin duda, el gran desafío en las décadas venideras estará en el continente africano.

## Bibliografía

Los datos del presente capítulo proceden de sitios *web* oficiales de instituciones y organizaciones que ofrecen información actualizada y análisis sobre los actuales cambios sociodemográficos y movimientos de población: como el de la ONU ([www.un.org](http://www.un.org)), la UNESCO ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)), la OCDE ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), la Unión Europea ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)), el Consejo de Europa ([www.coe.int](http://www.coe.int)), etc. y centros de estudios, como el Real Instituto Elcano ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)) o la Fundación CIDOB ([www.cidob.org](http://www.cidob.org)).

Las principales obras bibliográficas consultadas han sido las siguientes:

ARGELEY VILAR, Patricia (coord.): *El fenómeno de la inmigración en Europa. Perspectivas jurídicas y económicas*, Dykinson, Madrid, 2005.

CALDUCH CERVERA, Rafael: *Dinámica de la Sociedad Internacional*, editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1993.

FERRERO, Ruth (ed.): *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*, editorial Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2004.

KERBO, Harold R.: *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clases en perspectiva histórica comparada*, editorial McGraw Hill, Madrid, 1998.

SÁNCHEZ MOLINA, Raúl: «Mandar a traer». *Antropología, migraciones y transnacionalismo*, editorial Universitas, Madrid, 2005.

ZÁRATE MARTÍN, Manuel A. y RUBIO BENITO, M. Teresa: *Geografía Humana. Sociedad, economía y territorio*, editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 2005.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**LAS FRONTERAS ECONÓMICAS**  
**EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA**

# LAS FRONTERAS ECONÓMICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

Por JOSÉ MARÍA CASADO RAIGÓN

## **Europa: un espacio geográfico con límites imprecisos**

El continente europeo es uno de los continentes peor delimitados, ya que no es nada fácil averiguar donde acaba. Todo esto induce a interrogaciones sobre sus límites geográficos y, por consecuencia, sobre los límites de la Unión Europea. Se puede pasar fácilmente de una simple constatación geográfica a una configuración geopolítica. En efecto, es fundamental saber si tal Estado es o no europeo, porque esto podría justificar o no su adhesión a la Unión Europea. Las condiciones de adhesión de un nuevo Estado se precisan claramente en el Tratado sobre la Unión Europea:

“Cualquier Estado Europeo que respete los principios enunciados en el apartado Primero del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión” (artículo 49).

Hasta el año 1989, la geopolítica regía la geografía de Europa. Se podía distinguir de forma precisa la Europa del Oeste de la del Este, no sólo en el campo geográfico, sino también por razones políticas e ideológicas. “El telón de acero” fue una frontera artificial, pero real, dividiendo Europa en dos partes. Existía entonces una organización concurrente de dos Europas en torno a dos ideologías bien distintas: la Europa del Este organizada alrededor de la Unión Soviética y del comunismo, con estructuras específicas; la Europa del Oeste, ligada a Estados Unidos de América, preconizando el liberalismo político y económico. “El muro de Berlín” simboliza entonces esa división y fija las fronteras. A partir del año 1989, una sola Europa existe de nuevo. El conjunto de sus componentes comparte los mismos valores. La cuestión de la frontera europea se plantea entonces de manera muy diferente.

Al Norte, el océano Ártico delimita el continente europeo que integra naturalmente el conjunto de los países escandinavos (nórdicos) como Noruega, Suecia o Finlandia. Sin embargo, la integración dentro de la Unión Europea sólo es posible si los

pueblos de estos países lo quieren. El pueblo noruego rechazó por referéndum esta integración en dos veces.

Al Sur, Europa se extiende hasta el Mediterráneo que constituye una delimitación natural con el continente africano. Efectivamente, los países que bordean este mar en la orilla septentrional pertenecen a África y no a Europa. Así, los países del Magreb no son, y no pueden ser, Estados europeos. Eso explica que la candidatura de Marruecos en el año 1987 no se examinase, ya que no es geográficamente europeo. A la inversa, las diferentes grandes islas del Mediterráneo, como Chipre o Malta, son europeas y pueden integrar –como así ocurre desde mayo de 2004- la Unión Europea. Sin embargo, la historia de los imperios europeos nos muestra que el contorno mediterráneo perteneció a un mismo conjunto; por ejemplo, durante el apogeo del imperio romano. Esta concepción actual de Europa no impide evidentemente cooperaciones entre la Unión Europea y los Estados mediterráneos, como el proceso de Barcelona y el Programa MEDA lo muestran, así como la más reciente iniciativa de potenciar el proceso auspiciada por Francia, Italia y España.

Al Oeste, Europa está bordeada por el Atlántico, el mar del Norte y el océano Ártico, lo que induce entonces a que los países costeros sean considerados como europeos, desde Portugal a Noruega, incluyendo Irlanda y Gran Bretaña. Podemos fácilmente admitir que Islandia pertenezca a este conjunto europeo.

Al Este, la delimitación es mucho más delicada, sobre todo desde el fin de la separación geopolítica del Este y del Oeste, especialmente desde la implosión y la disolución de la Unión Soviética. Célebres afirmaciones y algunas interrogaciones muestran las convicciones y dudas sobre este tema. El general De Gaulle evocaba “la Europa del Atlántico a los Urales”. Por otro lado, un ministro francés de Asuntos Exteriores en visita oficial en Azerbaiyán hablaba de “la Europa de Brest a Bakau”. Estas declaraciones tratan de fijar las fronteras Este de Europa. Efectivamente, con la ola de las nuevas candidaturas a la Unión Europea, esta pregunta de la frontera es esencial a la hora de fijar el lugar que ocupan los países de Europa Central y Oriental. Por otro lado Rusia, con una gran parte europea, teniendo en cuenta su población y su territorio inmenso, está más destinada a tomar la cabeza de un conjunto euro-asiático que convertirse en uno de los Estados miembros de la Unión Europea. De hecho, este es el destino que traza el presidente ruso Putin proponiendo, por ejemplo, este tipo de alianza reforzada con Ucrania o Bielorrusia,

dentro de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Cuestiones algo análogas plantean el lugar de Turquía, país europeo y país asiático. En este flanco del Este, como en la ribera sur del Mediterráneo, el tema de los idiomas, de las culturas y de las religiones está estrechamente ligado al de las fronteras de Europa.

Una nueva figura de la Unión Europea se dibuja desde que se constituye con 27 Estados miembros, abarcando ya, una gran parte del continente europeo. Una nueva frontera se pone ahora de manifiesto para trazar los contornos del espacio de la Unión Europea. Nunca, posiblemente, tuvo que enfrentarse la Europa comunitaria a desafíos como el de la desaparición del muro de Berlín, la transformación de los países de la Europea Central y Oriental, la disolución de la Unión Soviética, la integración de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) o la demanda de adhesión de Turquía. Y, además, al mismo tiempo que se ha producido esta gran ampliación no puede olvidarse que la profundización del proceso de construcción europeo no puede estancarse durante años tan cruciales como los actuales en los que va consolidándose la globalización. Europa tiene, al mismo tiempo, que avanzar en su cohesión interna y fijar con claridad sus relaciones exteriores.

### **Déficit y falta de cohesión de la política comunitaria de relaciones exteriores**

Sin embargo, la política comunitaria tiene sus mayores déficit en todo lo concerniente a asuntos exteriores. Como se ha demostrado durante el desarrollo de diferentes crisis internacionales -Afganistán, Irak, Irán, Corea del Norte, etc.; es cuando los países de la Unión Europea han mostrado posicionamientos diferentes. Ello no quiere decir que no se haya hecho nada, porque ahí está la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), como segundo pilar de la Unión Europea, que ya ha dado lugar a importantes acuerdos comunitarios, si bien aún está lejos de haber generado una verdadera política común, cuestión esta que va a resultar difícil hasta que un tratado lo remedie, convirtiendo ese segundo pilar en una rúbrica integrada, dejando de ser meramente intergubernamental.

Esa falta de cohesión en los temas de política exterior se hace particularmente grave a la hora de las ampliaciones de la Unión Europea, para las que todavía se requiere la unanimidad de las partes. Esta difícil forma de decidir se pondrá especialmente a prueba a la hora de la adhesión de una serie de nuevos países candidatos, y, sobre todo, de Turquía. Con la particularidad de que “para no tomar partido sin el

pronunciamiento del pueblo”, algunos países, y señaladamente Francia, vienen preconizando la necesidad de que en tales ocasiones se recurra a un referéndum nacional *ad hoc*. Aunque, lógicamente, en materia de ampliaciones no se trata sólo de lo que a la postre pueda pasar con Turquía, sino de la cuestión más general de cuáles son los límites máximos de ampliación de la Unión Europea. Y en esa dirección está el tema de si la Unión Europea va a admitir o no la entrada de ciertos Estados de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Tras haberse incorporado ya los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), vienen los casos de Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, e incluso de los más que conflictivos países del Cáucaso. Temas que van a plantearse en un futuro más o menos próximo, y sobre los cuales tendrá que pronunciarse la Unión Europea. En ese sentido, parece que por la contigüidad geográfica y la larga relación (buena, mala o peor) de todos esos Estados con Rusia, esa vinculación de grandes inercias históricas habrá de proseguir. Sin por ello pensar que la CEI tenga verdadera virtualidad, al menos de momento.

Pero además de todo lo anterior, también está pendiente la futura relación de la Unión Europea centrada en Rusia. Un tema en el que se ha avanzado mucho menos de lo que habría sido conveniente, como se demostró en la segunda mitad de la Presidencia finlandesa del año 2006, al polarizarse toda la atención en la cuestión energética. Sin entrar aún en la opción de cuáles serán las relaciones económicas generales entre la Unión Europea y Rusia, un escenario en el que aparece la cuestión de la asimetría en materia de extensión geográfica y en otros aspectos, podemos pensar que nunca podrá plantearse una adhesión de Rusia a la Unión Europea. Ante lo cual, lo más racional para encajar las relaciones Bruselas-Moscú, será el modelo del Espacio Económico Europeo del Tratado de Oslo del año 1982. Este marco permitiría el activo desarrollo de todos los asuntos, como si Rusia estuviera dentro de la Unión Europea; pero sin tener presencia en sus instituciones. Un modelo que también sería aplicable a todos los demás países citados que son contiguos a Rusia.

La presencia de la Unión Europea en el mundo no está la altura de sus ingentes dimensiones: un Producto Interior Bruto (PIB) comparable con el de Estados Unidos, una moneda propia, etc., y, sin embargo, una política común de defensa todavía poco avanzada, persistiendo la compartimentación de los ejércitos nacionales,



debido precisamente a la falta de una efectiva política exterior común. De ello se deriva la cuestión de la minusvaloración del proyecto europeo en el mundo, al situarse la Comunidad en un segundo lugar, muy por detrás de Estados Unidos. Situación que se hace más grave aún cuando emerge el gran potencial de China.

En el panorama de las relaciones internacionales lo cierto es que la UE no ha desarrollado una política verdaderamente activa para la reforma de las Naciones Unidas. Entre otras cosas, porque dos de sus Estados miembros, Reino Unido y Francia, tienen puestos permanentes en el Consejo de Seguridad. Y algo parecido sucede con el G-8, en el que hay cuatro países de la Unión Europea (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia), sin que de esa cuatripresencia se derive necesariamente una sola voz a la hora de las decisiones.

### **Ecosistema y economía global.**

#### **Proceso de mundialización y fronteras económicas**

La estructura de la Naturaleza determina hoy más que nunca que debemos ser conscientes que vivimos en un ecosistema global. La atmósfera y el clima, así como los océanos, no son solamente internacionales, sino mundiales, y la sociedad también se mueve hacia una economía única y global, de forma que todas las economías nacionales del mundo están interconectadas en su interdependencia. Los problemas en cualquier parte de la comunidad económica mundial, en Estados Unidos, en Japón o en Argentina, como ejemplos recientes, tienen consecuencias económicas para todas las naciones alrededor del globo. En este contexto, las instituciones y organizaciones internacionales y, especialmente la Organización Mundial de Comercio (OMC), tratan de remover todas las barreras al comercio e impulsar consecuentemente una economía global.

No obstante, a pesar de esta indefectible tendencia, cada nación tiene el derecho de, por una parte, mantener aquellos aspectos locales y nacionales de su economía que son necesarios para proteger sus recursos y su gente de los riesgos de una mayor dependencia y vulnerabilidad económicas y, de otra parte, favorecer y amparar algún sentido de identidad y de diversidad entre diferentes grupos o comunidades.

Históricamente, las fronteras culturales y políticas tendían a coincidir con las fronteras naturales y, sin embargo, con el inicio de la era industrial, tiene lugar una creciente propensión a ignorar la guía de la naturaleza, permitiendo a las

consideraciones políticas y económicas ser la prioridad al definir los límites de las relaciones humanas. En estas condiciones, y con algunas notables excepciones, las fronteras económicas, al menos durante el último siglo, han sido las mismas que las fronteras políticas de las naciones. El Imperio Británico de principios del siglo XIX podía considerarse como una unidad económica y, más recientemente, la Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), representan intentos de poner juntos a varias naciones dentro de una misma frontera económica.

En la actualidad, el propósito de la integración económica regional es el de promover el libre comercio entre los Estados miembros y realizar un comercio selectivo con aquellos grupos o Estados separados de esas fronteras económicas. De esa forma, las fronteras económicas son vistas como obstáculo al comercio global, a la globalización de la actividad económica, lo cual limita la capacidad del capital y de los inversionistas de maximizar la eficiencia económica. Al mismo tiempo, también es cierto que, en su conjunto, la economía global no aborda el tema de la equidad y la justicia social, por lo que el conflicto eficiencia-equidad sigue estando latente, e, incluso, parece más bien primar el hecho de que el comercio desemboque en un crecimiento de la economía, sin valorar demasiado a quienes les irá relativamente mejor o peor. Sin entrar en este posible dilema y, de cualquier forma, nos encontramos cada vez más ante el objetivo, prácticamente compartido por todos, de que las fronteras económicas sean removidas y, con el tiempo, todas las tarifas sean eliminadas, borrando las fronteras económicas entre las economías nacionales o regionales. El comercio internacional operaría presumiblemente de forma parecida a una economía nacional. La innegable existencia de un ecosistema global daría paso también, a medio y largo plazo, a una sociedad global y a una economía mundial, con la eliminación de todas las fronteras económicas.

Mientras tanto, surgen manifestaciones en la mayoría de los ámbitos de la actividad económica que parecen efectivamente vislumbrar ese escenario de mundialización de la economía con el consiguiente hundimiento de las fronteras. En ese contexto, ¿cómo deben entenderse hoy las fronteras económicas exteriores? Desde luego, no como una mera relación de separación económica entre un lado y otro de una demarcación geográfica separados por un simple arancel, sino como los obstáculos, diferencias, dificultades, e, incluso, riesgos que existen entre una determinada región económica y el espacio exterior, cualquiera que sea la distancia a éste.

Hoy día, el proceso de mundialización nos hace más interdependientes, de forma que se van consolidando sociedades multiculturales y abiertas. Esa es la novedad que obliga a redefinir determinados planteamientos clásicos e integrar aspectos transversales y horizontales de la convivencia planetaria como, por ejemplo, la economía o el medio ambiente, a través de una gobernanza mundial que se dote de un aparato normativo que la haga operativa frente al vacío jurídico actual. Estas gobernanzas son relativamente jóvenes, pero ante los procesos de globalización que se siguen en la actualidad, puede augurarse sin temor a equivocaciones, que su vida será larga.

En estas condiciones, el marco internacional no se va a ir descomplicando, sino todo lo contrario, y, paralelamente, cada vez se hace más patente que los Estados miembros de cualquier proceso de integración regional no pueden hacer frente por sí solos a los retos actuales, ni siquiera los más fuertes de entre los que lo forman. Necesitamos una gobernanza eficaz y para ello es necesaria una voluntad política que sepa apreciar que las cosas han cambiado. Hay que asumir rápidamente la nueva situación a través de compromisos políticamente vinculantes de las partes.

Todavía no se ha logrado, por ejemplo, una buena gobernanza medioambiental –por centrarnos en una cuestión de suma trascendencia-, y es necesaria la aceleración de las decisiones políticas para asegurar la gobernanza mundial futura, en un ámbito como éste, de naturaleza transversal, en el que la Unión Europea ejerce un liderazgo indiscutible a nivel mundial desde principios de los años noventa, y que ha consolidado con el anticipo de nuevos compromisos en materia de reducción de emisiones en un horizonte próximo. Es precisamente esa actitud de liderazgo y creciente compromiso de la Unión Europea la que permite ir apreciando, aunque todavía leves, determinadas reacciones y cambios de actitud en algunos países como Suráfrica, Australia, China e, incluso, entre alguno de los estados federales americanos, como California. Ello obliga a la Unión Europea a seguir avanzado en competencia y nivel de persuasión, si quiere seguir desempeñando su liderazgo.

Muchas dificultades habrá que superar en ese camino que, antes que nada, exige, por una parte, una coordinación de las políticas internas (políticas comunes) y externas (política exterior), a través de la adopción de procedimientos internos de coordinación que permitan a la Unión Europea actuar con una sola voz, y, de otro lado, seguir avanzando con una visión a largo plazo de este gran desafío que la

gobernanza climática supone. Finalmente, ni que decir tiene, que llevar la batuta del reto medioambiental por parte de la Unión Europea, exige recursos que deberán ser previstos antes que se inicie la nueva ronda de negociaciones presupuestarias para fijar el marco de las próximas perspectivas financieras.

Ya hemos dicho que en materia de relaciones exteriores, la Unión Europea presenta la imagen de una organización intergubernamental, más bien que supranacional, y mientras no haya una mayor emancipación del control que ejercen actualmente los gobiernos nacionales y se alcance un cierto papel autónomo en asuntos internacionales por parte de la Unión Europea, no habrá auténtica integración global. En efecto, para la creación de una comunidad internacional que esté a la altura de los desafíos actuales de la globalización, no bastan las alianzas defensivas, ni las relaciones diplomáticas, ni los tratados sobre el uso del espacio aéreo o la mar, a pesar de que son, sin duda, aspectos importantes y habituales en las relaciones internacionales. Hacen falta unas nuevas relaciones de naturaleza económica - pragmáticas y graduales-, ya que la experiencia ha demostrado sobradamente - sobre todo en la Unión Europea a través del método funcionalista introducido por Jean Monnet-, que son las que ofrecen la plataforma más eficaz para una auténtica comunidad internacional que pueda actuar también más allá de las limitaciones impuestas por las fronteras.

Ni la política, ni el derecho, ni tampoco las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, han garantizado la creación de una comunidad internacional hasta la fecha. La globalización económica parece ser la ocasión generatriz de una verdadera aldea global. Se trata de aprovechar el propio dinamismo de la realidad histórica, en su vertiente económica, para vincular de modo creciente a los países a través de mecanismos económicos, entre los que destaca el comercio internacional.

Entre la serie de procesos de carácter global que se están produciendo en la actualidad, destacan, pues, los de naturaleza económica, y, de manera especial, subrayamos los relacionados con los mercados financieros. Estos procesos económicos-financieros son fenómenos que rebasan con mucho los límites de las economías nacionales e, incluso, regionales o supranacionales. Sin embargo, la internacionalización y globalización de la economía, tal como se está llevando a cabo, presenta graves peligros asociados precisamente a la pérdida de realismo de la economía financiera, que debemos, por ello, tener siempre presente. En efecto, lo

que funciona e impera sobre la llamada economía real es la economía financiera o presuntamente irreal y ficticia, meramente aparente, de forma que la primera es la verdadera y la otra fingida.

En cualquier caso, y, sin entrar en los peligros que entraña la configuración de una comunidad económica mundial en el terreno financiero como en otros ámbitos, lo cierto es que son precisamente las relaciones económicas y la globalización económica la fuerza generatriz de un mundo sin fronteras, en el que cada vez es más difícil establecer la inviolabilidad o intangibilidad del territorio. En ese contexto, la hegemonía de la economía va determinando la relatividad de los poderes territoriales del Estado que se transparentan y diluyen en la fluidez de la noción de frontera. Así, la frontera es un concepto que va tomando un significado diferente en función de las épocas y su plasticidad constituye una garantía de su adaptabilidad a un entorno internacional, en evolución constante, y movido en la actualidad, de manera hegemónica, por las relaciones económicas y la mundialización de la actividad económico-financiera.

### **Fronteras económicas exteriores y método comunitario**

Mientras la Unión Europea resuelve, paso a paso, los problemas que impiden la finalización de su mercado intracomunitario, a través de una cada vez más consistente articulación económica y jurídica, se constatan de un tiempo a esta parte y, con progresiva intensidad, dificultades preocupantes y perturbaciones en la esfera de las relaciones económicas exteriores.

La seguridad y prioridad de Europa no dependen sólo de las cosas que pasan dentro de nuestras fronteras. Sin duda que nuestra estabilidad económica se define por la reforma económica general en Europa, pero también depende de la estabilidad económica más allá de los límites geográficos de la Unión. Para que Europa funcione mejor y sea capaz de actuar más eficazmente fuera de nuestras fronteras, debe desempeñar un importante papel ante los grandes desafíos que tiene ante sí la agenda internacional (Estatuto de Kosovo, paz en Oriente Próximo, sanciones contra Irán, riesgo enfrentamientos Rusia, China, etc., seguridad Afganistán, estabilización Irak, etc.), todos ellos en un contexto cambiante que está modificando lentamente las relaciones económicas internacionales, y en el que destacan el auge de las economías emergentes y el nuevo nacionalismo energético de algunos exportadores de hidrocarburos.

Es evidente que si Europa desea estabilidad dentro de sus fronteras, tiene que proyectarse más allá de las mismas. La construcción de una Europa próspera y segura pasa necesariamente por colaborar firmemente en el tratamiento y posible solución de los nuevos problemas y grandes peligros que acechan fuera de nuestras fronteras. Aspectos económicos, sociales y político-institucionales se entremezclan para ofrecer un panorama en el que aparecen, como ya se ha indicado, nuevas economías emergentes, nacionalismos económico-energéticos, desigualdad global, terrorismo, cambio climático, debilidad de las organizaciones internacionales, etc., que son problemas cuya solución exige una Europa y una Unión Europea que sepa estar a la altura de estas nuevas circunstancias. Para ello, al igual que en el caso del proceso de construcción europea, con su ya referida metodología funcionalista – método comunitario-, que lleva a cabo una gradual Unión Económica y Monetaria, que paralelamente arrastra repercusiones en las dimensiones social y política, el gobierno mundial necesita también que los negocios y los mercados abiertos sean esa fuerza importante que promueva y sostenga el progreso político y económico internacional.

Una Europa más efectiva en el mundo se hace cada vez más necesaria, en la medida que estamos ante una entidad supranacional que, junto con Estados Unidos de América, viene a representar el 60% del comercio global, generándose en estas dos potencias, además, más de las tres cuartas partes de la inversión extranjera internacional. Ambas cuentan con la mayoría de los votos en los organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), poseen las dos únicas monedas de reserva internacional y tienen un poder de decisión cuasi pleno en la G-8 y un peso muy relevante en la OMC.

Para ello es imprescindible una decidida voluntad política en el seno de las instituciones comunitarias, que trascienda de la situación actual, en la que cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea tiene problemas y conflictos bilaterales con países terceros, lo que repercute en las relaciones de la Unión como un todo. En efecto, cada uno de los 27 miembros tiene litigios distintos y por causas y orígenes diferentes en sus relaciones externas y, de no existir una sólida alianza y acuerdo interno, resurgirán los fantasmas de trasnochados nacionalismos que afectarían seriamente al éxito del conjunto, y darían al traste con el papel que la

Unión Europea debe y quiere desempeñar en el mundo, y que el mundo necesita también que la Unión Europea desempeñe.

En consecuencia, en ese contexto de globalización y cambio permanente, las fronteras económicas de la Unión Europea dependen, pues, tanto de las cosas que pasan dentro como de las que están ocurriendo fuera, cada vez con mayor aceleración. Precisamente, ese necesario proceso de supresión de las fronteras tanto interiores como exteriores se ha llevado a cabo en la Unión Europea a través del denominado, y ya mencionado, método comunitario basado en el progreso gradual de las relaciones funcionales, especialmente de naturaleza económica. Así, conviene subrayar que los intentos de lograr la integración europea por la vía política, antes de hacerlo por la económica, fracasaron. El proceso de integración europeo que se ha venido desarrollando desde hace 50 años, ha tenido el éxito de basarse en las relaciones que tienen que ver con el sustento, es decir, en las relaciones económicas, puesto que la interdependencia económica conduce inevitablemente a interdependencia en muchos otros aspectos y dimensiones de los sistemas sociales, habida cuenta que esa interacción rutinaria y frecuente exige un cierto grado de isomorfismo entre los sistemas, precisamente para facilitar la comunicación y el intercambio. Los acuerdos sucesivos en materia económica han conducido finalmente a la adopción de una moneda única, a la creación de un Banco Europeo, a la libertad de circulación de bienes, servicios y factores de la producción (más completa para la circulación de capitales, con ciertas dificultades para la circulación de productos y servicios a causa de restos de proteccionismo, y con más dificultades para la circulación de personas), y, progresivamente, están conduciendo a otras convergencias en las dimensiones social y política del proceso de construcción europea.

Como ya se ha indicado lo que presenta mayores dificultades, hasta el momento, es la convergencia y la adopción de políticas comunes en materia de política exterior (amén de la política fiscal y la de seguridad y defensa), en la medida en que se encuentran asociadas al fortalecimiento de instituciones políticas, porque eso significa una nueva distribución de poder, aunque no se puede despreciar que la Unión Europea ha avanzado mucho en los últimos años. Puede que la lentitud se haya debido no sólo a la voluntad política de los Estados, sino también al hecho de que la integración política requiere que los ciudadanos europeos conozcan y

practiquen su ciudadanía europea –algo que no se ha sabido transmitir a los ciudadanos-, puesto que como advertía Jean Monnet, la construcción europea es un proceso que requiere la unión entre las personas, y no sólo de los Estados. Al tiempo que se avanza en la integración económica y, por ende, en las dimensiones social y política, también debe producirse la integración de las personas.

### **La política comercial común como modelo para avanzar en las relaciones económicas exteriores**

La Cumbre Europea de junio de 2007 supuso un avance, aunque modesto, en las limitaciones que la Unión Europea presenta para reaccionar ante las transformaciones que se producen en la escena internacional y, muy especialmente, en el ámbito económico de la misma. Ante una realidad dinámica y cambiante como son las relaciones económicas exteriores, asociadas al imparable proceso de globalización, la Unión Europea se ve sometida a tensiones internas en sus procesos de decisión, cuya gestión y normalización requieren, a veces, demasiado tiempo, lo que puede mermar, y reduce de hecho, su capacidad de actuación e influencia en el exterior.

Esta deficiencia de la Unión Europea referida a su lentitud para hacer frente a algunas de las vertientes básicas de su proyección económica externa, resulta especialmente preocupante en un proceso de integración como el europeo que considera a la Unión como un socio a escala mundial, es decir, como un socio global que aspira a desempeñar un papel protagonista en el contexto de la globalización, y, que, además, se dota para ello de compromisos presupuestarios concretos, como así ocurre en sus perspectivas financieras para el septenio 2007-2013.

Frente a un mundo global muy competitivo, los 27 Estados miembros de la Unión Europea serían débiles si no son capaces de resolver problemas que, junto con otras consideraciones que entran de lleno en la dimensión política y social de Europa, se encuentran en la esfera de las relaciones económicas exteriores como la política comercial, los suministros energéticos, la cooperación al desarrollo que contribuya, además, por su parte, a la seguridad frente al terrorismo islamita, al reto del cambio climático y las alternativas energéticas y a la competitividad en las nuevas tecnologías.

Son muchas las novedades que tendrían que producirse en el campo de las relaciones económicas exteriores de la Unión Europea para poder configurar una



clara y consistente capacidad de actuación en la escena económica internacional. Muchas barreras tendrían que desaparecer para eliminar las actuales fronteras económicas exteriores de la Unión Europea. Precisamente, la propia superación y eliminación de la estructura actual de pilares, sería muy positiva para llevar a cabo de forma integrada la gestión de las fronteras, al comunitarizarse el segundo y tercer pilar.

El caso de la política comercial puede servir para ilustrar esta situación relativa a la necesidad de lograr una clara capacidad de actuación de la Unión Europea en la escena económica internacional, máxime cuando se trata de una competencia comunitaria exclusiva. Más aún, desde la perspectiva de las relaciones de la Comunidad con terceros países, éstas se limitan en la práctica a las relaciones económicas y, más precisamente, a su vertiente comercial. En este sentido, puede afirmarse que la Dirección General de Relaciones Exteriores, viene siendo prácticamente una Dirección General de Política Comercial.

De hecho, cuando surgieron nuevos capítulos de negociación, a medida que iba avanzando el proceso de liberalización en el marco de la OMC relativos a los servicios, a las cuestiones de propiedad intelectual relacionadas con el comercio (TRIPs) y a las inversiones (TRIMs), y, sin perjuicio de las reservas formuladas al respecto por algunos Estados miembros, la Comunidad acudió a soluciones pragmáticas para superar el conflicto entre competencias comunitarias y competencias estatales.

Al lado de las competencias exclusivas sobre materias previstas en los Tratados, la adopción de decisiones sobre ámbitos comerciales sobrevenidos a través del repetido *método comunitario*, ha caracterizado también el proceso de elaboración y ejecución de la política comercial, lo que ha permitido un notable avance en las relaciones económicas exteriores de la Unión Europea. El método comunitario quiere decir que sólo la Comisión Europea tiene la facultad de presentar propuestas, y que las mismas, para ser aprobadas, requieren solamente una mayoría de dos tercios de los votos del Consejo. El Consejo puede rechazar las propuestas de la Comisión, pero para modificarlas es necesaria la unanimidad. En este ámbito de la política comercial, es donde el método ha dado las mejores pruebas de su eficacia.

La esencia de la política comercial comunitaria se encuentra en el artículo 133 Tratado de la Comunidad Europea al que se han ido incorporando estos nuevos

apartados –regulación de los intercambios de servicios o de la protección de la propiedad intelectual-, en un intento de adaptarse a las transformaciones habidas en el sistema comercial multilateral, a partir, sobre todo, de la creación de la OMC y las negociaciones habidas en sus sucesivas rondas.

Así, en el Tratado de Niza se añade un nuevo apartado quinto al artículo 133 en el que se establece que:

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados primero a cuarto a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios de propiedad intelectual en la medida en que no estén cubiertos por dichos apartados.”

Sin embargo, este añadido como también los apartados sexto y séptimo de este mismo artículo 133, no sirvieron para actualizar el fundamento jurídico de la política comercial, de manera que fuese capaz de estimular la eficacia de la acción de la Unión Europea, incorporando al ámbito de aplicación de la política comercial, la regulación de los intercambios de todo tipo de servicios con el exterior. Se trata de los servicios culturales y audiovisuales, los servicios de educación, así como los servicios sociales y de salud humana en los que la competencia interna de la Unión Europea es muy débil.

Sin embargo, en algunos de estos sectores -como es el caso del sector audiovisual- la prestación de servicios suele realizarse mediante *suministro transfronterizo* (sin desplazamiento de personas físicas), que es una modalidad que, paradójicamente, el Tribunal de Justicia y el propio Tratado consideran asimilada al comercio de mercancías y, por tanto, de competencia comunitaria exclusiva.

El apartado sexto del repetido artículo 133 complica aún más la cuestión y afirma el carácter compartido de la competencia que la Unión Europea y los Estados miembros conservan para negociar con terceros países sobre las materias de servicios que se han mencionado, y, afirma innecesariamente, que los instrumentos resultantes de tales negociaciones habrán de ser concluidos en todo caso como acuerdos mixtos.

A mayor abundamiento, el apartado séptimo del referido artículo 133 introduce un nuevo elemento de confusión al facultar al Consejo para, por unanimidad, a

propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, hacer extensiva la aplicación de los apartados primero a cuarto, es decir, la competencia comunitaria clásica en materia de política comercial, a los negociaciones y acuerdos internacionales relativos a la propiedad intelectual, en la medida en que no estén contemplados en el apartado quinto. Junto a las dudas que plantea su interpretación (¿se trata de aspectos comerciales de la propiedad intelectual, o de aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio?), esta previsión parece que no tendrá aplicación en la práctica.

Sea como fuese, la política comercial comunitaria no ha dispuesto hasta ahora en los Tratados de un fundamento jurídico adaptado a las exigencias de un cambiante entorno internacional, si bien las peculiares características de los procesos negociadores en el seno de la OMC han permitido que, a pesar de estos cambios en el contexto de la globalización, no se haya resentido grandemente la ejecución de la política comercial comunitaria y sus relaciones económicas exteriores.

En resumen, durante muchos años la política comercial y, con ella, el método comunitario con su pragmatismo, gradualidad y eficacia, fueron precisamente el corazón que alentó la vida de la Comunidad en el largo y difícil camino hacia sus objetivos fundacionales. Si bien la política comercial agotó su ciclo de centralidad en la construcción europea con la culminación de la unión aduanera y, más tarde, del mercado único, lo cierto es que, a partir ahí, la dinámica de la construcción europea y del propio proceso de globalización a escala mundial exigían –como ya se ha señalado repetidamente–, adentrarse en nuevos ámbitos de negociación en los que, pese al vacío jurídico existente, el método comunitario aplicado a las relaciones económicas exteriores y a la política comercial, ha permitido encontrar soluciones pragmáticas para superar el conflicto entre competencias comunitarias y competencias nacionales.

### **Competencias financieras de la Unión Europea y gobernanza mundial**

La Unión Europea adolece de severas limitaciones referidas a su escasa y, a veces, nula personalidad jurídica en determinados ámbitos de la escena internacional. Estas restricciones son particularmente notables, como ya se ha apuntado, en lo que hace referencia al entorno financiero por causas diversas. En primer lugar, la naturaleza estatal de la membresía de las organizaciones internacionales en el ámbito financiero limita en algunos casos (en aquellos en los que la Unión Europea

no puede ser miembro de esas organizaciones), su capacidad de acción en esas organizaciones. En segundo lugar, la política económica, en general, sigue siendo una competencia de los Estados miembros, excepto en materia de política monetaria y moneda única, si bien sólo son miembros de ese club trece países, por el momento. Por último, existe una clara resistencia por parte de los Estados miembros a perder poder y protagonismo en materia financiera de cara al exterior, por lo que, a pesar de las competencias que tiene atribuidas la Unión Europea, ello le impide alcanzar un mayor grado de integración financiera.

Ante esa articulación deficiente de las competencias financieras internacionales de la Unión, lo cierto es que se está desaprovechando su capacidad de influencia como potencia económica y financiera mundial por la miopía de algunos Estados miembros (de manera muy especial la de los grandes países que la integran), de forma que la dualidad Unión Europea-Estados miembros debilita el conjunto de la integración europea.

De poco sirve, pues, otorgar competencias financieras a la Unión, si ésta no tiene capacidad para ejercerlas, al igual que ocurre en otros ámbitos de la integración económica general. Al mismo tiempo, la no participación de todos los países miembros en la moneda única, de acuerdo con la cláusula *opting out* del Protocolo de Maastricht, distorsiona la cohesión de la Unión Europea en los foros financieros internacionales.

Por otra parte, los Estados miembros mantienen una gran cantidad de compromisos internacionales de liberalización en todas las organizaciones y ámbitos económicos, como es el caso de la OMC, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y una extensa red de tratados bilaterales o multilaterales con terceros países. No puede, pues, negarse que, decididamente, la Unión participa directa o indirectamente de la mundialización de los mercados económicos y financieros, con las ventajas e inconvenientes que ello entraña. La cuestión estriba en conocer cuál es la capacidad real de la Unión Europea para actuar en cuestiones tan cruciales de la actualidad.

Pese a posibles apariencias, es indubitable que causas de distinta índole -unas achacables al propio proceso de construcción europea y otras a la resistencia de los Estados miembros a someterse al propio avance de la Unión-, impiden a la Unión Europea desempeñar el papel que le corresponde en la escena económica y

financiera mundial. Otra actitud y disposición por parte de los Estados miembros no haría sino acarrear ventajas al conjunto del proceso y al papel que le corresponde en la gobernanza internacional.

En cualquier caso, y a pesar de lo que podría ser y no es, la acción exterior de la Unión Europea en el ámbito de lo económico no presenta particulares problemas ni dificultades. Las cosas funcionarían en este terreno razonablemente bien y el peso y la capacidad de influencia se corresponde con su condición de auténtica potencia económica. Sin embargo, a la luz del protagonismo que la Unión Europea aspira a desempeñar en el contexto de la globalización (liderando los esfuerzos tendentes a definir nuevas pautas para la gobernanza de este fenómeno), se pone de manifiesto la imperiosa necesidad de configurar, aún con mayor claridad y consistencia, la capacidad de actuación de la Unión Europea en la escena económica internacional, así como su relación con las competencias que continúan ejerciendo los Estados miembros.

De hecho, a lo largo de las últimas décadas, han tenido lugar profundas mutaciones en el panorama de las relaciones económicas internacionales, y, pese a ello, la proyección en este escenario de la Unión Europea sigue regulada en lo esencial por normas y principios que datan de los orígenes del proceso de integración. Se hace necesaria por ello la clarificación y clasificación del sistema de competencias, sobre el que se funda el edificio de la integración.

A la vista del texto sobre el nuevo Tratado, aprobado en la Cumbre de Lisboa, no se esperan grandes mejoras inmediatas en la proyección económica exterior de la Unión Europea. En efecto, hoy por hoy, la regulación de la vertiente externa de la unión económica y monetaria pasa por alto el espinoso problema de la consolidación de la competencia de la Unión en materia de cooperación al desarrollo, a la que de modo inexorable se ven abocados, en el ámbito de las relaciones económicas exteriores, la Unión Europea y sus Estados miembros.

Los nuevos desafíos en el panorama de las relaciones económicas internacionales exigen respuestas urgentes en un sistema como el de la integración europea -que presenta claras diferencias en su vertiente externa con respecto a la de los Estados miembros que la integran-, máxime si se tiene en cuenta la necesidad de hacer compatible el predominio de las competencias compartidas entre las esferas de poder nacional y supranacional con el principio de unidad de acción exterior del

conjunto. En definitiva, estas respuestas deben producirse, al menos en aquellos espacios competenciales en los que las instituciones comunes europeas disponen, aunque sólo sea teóricamente, de plena capacidad de actuación.

No podemos olvidar que la globalización económica es un proceso mediante el cual las economías y los mercados adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los gobiernos. Así, la globalización puede ser considerada como un proceso dinámico de libertad en las transacciones económicas, y, paralelamente, un proceso de integración económica mundial de los mercados de bienes, capitales servicios, trabajo y tecnología. Para algunos, en fin, se trata de un proceso de unificación social del mundo; un proceso que, a su vez, está formado, principalmente, por un conjunto de procesos coevolutivos entre los que destaca el que tiene lugar en la economía, así como también en la cultura y la política.

Por otra parte, el proceso de globalización debe ir de la mano con el de desarrollo económico que, cubriendo las necesidades del presente, preserva la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. La globalización ha permitido multiplicar los flujos comerciales y de capital de tal forma que, tanto los países desarrollados como los que se encuentran en vías de desarrollo, se han beneficiado de ello, incrementándose el bienestar general. Pero no todo el proceso es un camino de rosas y es necesario, por tratarse de un proceso controvertido, regular y legitimar internacionalmente la globalización en aquellos aspectos más problemáticos, entre los que destaca el defectuoso sistema de gobernanza global, es decir, en el modo en que se adoptan en la actualidad las decisiones a nivel mundial.

Completada la quinta ampliación de la Unión Europea con la adhesión de Bulgaria y Rumania el 1 de enero de 2007, Europa se va configurando como primer socio a nivel mundial y trata de establecer una estrategia para lograr un consenso sobre futuras ampliaciones y analizar su capacidad de integración.

### **Multilateralismo y fronteras económicas en el marco de la OMC**

La apertura de los mercados en otras partes del mundo, con arreglo a unas normas equitativas, es la base para la competitividad europea. Además, esa apertura ha demostrado sus beneficios en términos de desarrollo y de lucha contra la pobreza en grandes países como China, India o Brasil. No obstante, para aprovechar

plenamente la apertura de los intercambios es preciso no limitarse a los aranceles y otras barreras convencionales al comercio, sino luchar contra los nuevos obstáculos a los intercambios o barreras sutiles que los dificultan. Para evitarlos, la política comercial común debe hacer hincapié en las siguientes áreas de actuación:

1. Las barreras no arancelarias (regulaciones técnicas, fiscales, medioambientales, etc.), que son procedimientos proteccionistas que limitan los intercambios y que son menos visibles y más complejos y sensibles, ya que afectan directamente a las normativas internas.
2. Acceso a los recursos de forma que se garantice la disposición de aquellos que son cruciales, como la energía, las materias primas, los metales, etc., que podrían, en otro caso, convertirse en fronteras económicas exteriores de la Unión Europea. Por ejemplo, el acceso a la energía es fundamental para la Unión que trata, a través de su política energética, de garantizar un abastamiento energético diversificado, competitivo, seguro y sostenible, tanto dentro de la Unión Europea como fuera de ella. La vuelta a los elevados precios de los hidrocarburos y el progreso muy limitado en la lucha contra el cambio climático han vuelto a poner a la energía de actualidad. Todos los Estados miembros de la Unión Europea – incluso Gran Bretaña- claman hoy por una política energética común.
3. La política comercial común debe actuar también en las nuevas áreas de crecimiento como los derechos de propiedad intelectual, servicios, inversiones, contratación pública y competencia. Estos sectores ofrecen oportunidades importantes para la economía europea, a condición de que la liberalización progresiva del comercio mundial en el marco de la OMC, y la existencia de normas transparentes, eficaces y respetadas –internacionales y nacionales-, faciliten los intercambios entre la Unión Europea y los socios comerciales de todo el mundo.

A nivel externo, la Unión Europea mantiene su compromiso a favor del multilateralismo en el marco de la OMC, apoyando decididamente la reanudación de la Ronda de Doha, cuyas negociaciones se bloquearon a mediados del año 2006. Igualmente, en el marco de sus relaciones bilaterales, los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) presentan las ventajas de poder cubrir ámbitos no abarcados ni por la normativa internacional ni por la OMC. La inclusión en estos Acuerdos de ámbitos que abarquen a los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad

intelectual, debe responder a las necesidades de cada país –teniendo en cuenta las estrategias de la Unión Europea respecto a dichos países y la diversidad de los intereses europeos-, y contener unas normas de origen sencillas y modernas, adaptadas a la realidad.

En este panorama sobre las fronteras económicas exteriores de la Unión Europea en el que subrayamos el papel de Europea como socio mundial, conviene insistir en el potencial para desarrollar acuerdos bilaterales con grandes países como China, Rusia o la India, así como con la mayor parte de las áreas regionales o subregionales del mundo como Centroamérica, la Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común del Sur (Mercosur), los países de la Asociación de Naciones de Sureste Asiático, las regiones del Caribe y del Pacífico, África –incluyendo Sudáfrica y el cuerno de África-, etc.

La Unión Europea debe acrecentar sus relaciones económicas exteriores para evitar la aparición o consolidación de fronteras económicas, e, impulsar, por una parte, su idea de solidaridad externa y, por otro lado, su papel como socio global de primera magnitud que permita, a nivel global, la existencia de un necesario escenario multipolar. Y todo ello, a pesar del temor que suscitan: el posicionamiento de la economía europea ante la globalización, los retos de las exportaciones chinas, el terrorismo, las migraciones clandestinas, las exigencias de desmantelamiento de parte de la Política Agraria Común en el contexto de la Ronda de Doha, los problemas presupuestarios de los Estados miembros, y otras muchas cuestiones de indudable importancia; pero no es menos cierto que gracias a su papel en el desarrollo económico, la Unión Europea desempeña hoy un indiscutible liderazgo en muchos foros internacionales en los que se debate el futuro de nuestra civilización.

### **Las actuales fronteras económicas exteriores de la Unión Europea**

Por lo que se refiere a sus fronteras inmediatas, la situación actual se desenvuelve en los siguientes términos. En primer lugar, los tres países candidatos –Croacia, la antigua República Yugoslavica de Macedonia y Turquía-, siguen avanzando hacia el cumplimiento de los criterios de adhesión, pero continúa sin cumplirse la aplicación de forma completa y no discriminatoria del protocolo de Ankara, en lo que atañe a Turquía. En estas condiciones, prosiguen las negociaciones de adhesión a la espera de que Turquía avance en el desarrollo de instituciones democráticas, respeto de los



derechos humanos, promoción de la mujer, situación de las cárceles, etc. Mientras tanto, no será posible su adhesión a la Unión Europea.

En segundo lugar, en los Balcanes occidentales se lleva a cabo la aplicación del denominado Proceso de Estabilización y Asociación, más conocido como Acuerdos de Estabilidad, para configurar una zona de estabilidad política y económica antes de iniciar la candidatura y consiguiente integración. Así, Montenegro, Albania, Bosnia-Herzegovina y Kosovo negocian con la Comisión Europea sus Acuerdos de Estabilización y Asociación, habiendo sido suspendidas las negociaciones del Acuerdo con Serbia, debido al deterioro de la cooperación por parte de Belgrado con el Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia.

En tercer lugar, Rusia, Ucrania, Moldavia y la mayoría de los países del Caúcaso y Asia Central mantienen acuerdos comerciales, de cooperación política, protección del medio ambiente y cooperación en el ámbito científico y cultural con la Unión Europea. Además, por su condición de vecino mayor y de particular influencia en la zona, la Unión está preparando con Rusia un sistema completo de cooperación en diferentes sectores. Este grupo de países reciben, además, la ayuda de Programa comunitario TACIS y, a través del mismo, se financian proyectos de reforma institucional, redes de infraestructura, desarrollo de la empresa privada, protección del medio ambiente y economía rural.

En cuarto lugar, los países del Mediterráneo con los que, en virtud del Proceso de Barcelona, la Unión Europea se ha comprometido a crear una zona de libre cambio en el año 2010. Se trata de un proceso que es necesario revitalizar, al que Albania se ha adherido recientemente, y que incluye a los países árabes del Mediterráneo Meridional y Oriental, más Israel y los territorios palestinos. El comercio se está liberalizando entre la Unión y cada uno de sus socios mediterráneos, mientras que, al mismo tiempo, estos últimos están tomando medidas para incrementar los intercambios entre ellos. Algunos ejemplos ya se han producido como el Acuerdo de Agadir –Marruecos- por el que se establece una zona de libre comercio entre Egipto, Jordania, Túnez y Marruecos.

En quinto lugar, la Unión Europea ha negociado en Oriente Medio un acuerdo de libre comercio con los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo -Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos-. En esta zona, la Unión también lleva a cabo un apoyo a los esfuerzos para la reconstrucción de Irak.

Igualmente, dentro de las prioridades de la política energética internacional de la Unión Europea, se encuentra profundizar el diálogo y las relaciones con estos países, por tratarse de los principales productores de energía, tanto a través del mencionado Consejo del Golfo como de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

En sexto lugar, con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la Unión Europea ampliada y nuestros nuevos vecinos a partir del año 2004, la Unión Europea desarrolló en el contexto de la quinta ampliación la Política Europea de Vecindad (PEV) que pretende consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos, consecuentemente con los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad.

El Documento Estratégico de la PEV publicado en mayo de 2004 expone, en términos concretos, el modo en que la Unión Europea propone trabajar más estrechamente con estos países y, en diciembre de 2006, se hicieron propuestas para el reforzamiento de esta política. Se adoptó para ello un instrumento de financiación especializado, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que mejorará la calidad de la ayuda de la Unión y proporcionará, al mismo tiempo, más fondos para apoyar las reformas de nuestros vecinos.

En efecto, la Unión europea ofrece a estos países una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes-democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible-. El objetivo último de la PEV no es sólo fortalecer las relaciones existentes, sino ofrecer una relación política, y, de forma inmediata, una integración económica gradual y cada vez más profunda.

La PEV concierne a los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas – Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, El Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania-, por lo que quedan incluidos también los países del Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) que comparten fronteras marítimas o terrestres con Bulgaria, Rumania o la candidata Turquía.

Por su parte, con Rusia, que es el mayor vecino de la Unión Europea, las relaciones se desarrollan en el marco de una Asociación Estratégica que, por el momento,

cubre cuatro espacios comunes, si bien, en la actualidad, se está preparando un sistema completo de cooperación en numerosos sectores, como ya se ha mencionado.

El elemento central de la PEV son los planes de acción bilaterales que son convenidos mutuamente entre la Unión Europea y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas con prioridades a corto y medio plazo. En la actualidad, se lleva a cabo la puesta en práctica de algunos Planes de Acción que, desde el año 2005, han sido convenidos con Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina, Túnez, Ucrania, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Egipto y El Líbano. Algún país, como Argelia, tienen establecido un Acuerdo de Asociación, sin que por el momento se haya negociado un plan de acción, y, en otros, como Bielorrusia, Libia y Siria, todavía no se ha alcanzado un acuerdo.

La interdependencia tanto política como económica de la Unión y sus vecinos es ya una realidad. Consolidándose entre las grandes divisas internacionales, el euro ha abierto nuevas perspectivas de intensificación de las relaciones económicas. Una crecida proximidad geográfica significa que la Unión ampliada y sus nuevos vecinos tendrán un interés similar en apoyar los esfuerzos desplegados para favorecer los flujos transnacionales de comercio y de inversión y un interés común todavía más intenso en trabajar conjuntamente para luchar contra las amenazas transfronterizas.

La Unión Europea tiene el deber, para con sus ciudadanos y también para con sus vecinos presentes y futuros, de mantener la cohesión social y el dinamismo económico. Para ello debe promover la cooperación y la integración regional y subregional, como condiciones previas al desarrollo económico, a la reducción de la pobreza y a las divisiones sociales en su medio ambiente común.

A través de sucesivas declaraciones -ver Consejo Europeo de Copenhague, diciembre 2002-, la Unión Europea ha reafirmado su voluntad de evitar la formación de nuevas líneas de demarcación en Europa, promoviendo la estabilidad y la prosperidad en el interior y más allá de sus nuevas fronteras. Para ello la Unión Europea trata de ofrecer a sus vecinos nuevas perspectivas de integración económica como contrapartida de sus progresos concretos en el respeto de los valores comunes y de la puesta en marcha efectiva de reformas políticas, económicas e institucionales, a través de una participación en el mercado interior y

sus cuatro libertades económicas fundamentales –libre circulación de personas, de bienes, de servicios y de capitales-.

Las implicaciones financieras de la nueva política de vecindad se han traducido en propuestas presupuestarias concretas, como la creación del nuevo instrumento – IEVA- destinado a asegurar el buen funcionamiento y una gestión segura de las fronteras orientales y mediterráneas, y a favorecer el desarrollo económico y social sostenible de las regiones fronterizas. En este sentido, la contribución que presten los nuevos Estados miembros de la quinta ampliación será esencial para el desarrollo de la nueva PEV.

En séptimo lugar, sin duda que las relaciones más intensas que mantiene la Unión Europea son con sus cuatro vecinos de la Europa Occidental: Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, todos ellos miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA). Estos países han incorporado gran parte de la normativa comunitaria -el denominado acervo comunitario sobre el mercado interior-, y siguen puntualmente algunas políticas comunes de la Unión Europea. Así, salvo Suiza, los demás países participan junto a la Unión Europea en el Espacio Económico Europeo.

En octavo lugar, la relación transatlántica con Estados Unidos es un elemento central de las relaciones económicas exteriores de la Unión Europea. No en vano el futuro de la economía mundial depende en gran medida de cómo se comporten la Unión Europea y Estados Unidos, tanto en su relación bilateral como en su papel de actores clave en los organismos internacionales. Ambos bloques, que han sido los principales impulsores de la globalización, son los responsables, como ya se ha indicado, de casi el 60% del comercio global, en ellos se genera más del 75% de la Inversión Extranjera Directa cuentan con la mayoría de los votos en los organismos financieros internacionales –FMI y BM-, poseen las dos únicas monedas de reserva internacional –dólar y euro-, tienen un poder de decisión casi absoluto en el G-8 y un peso significativo en la OMC. De ahí, la importancia de la relación transatlántica a través de la Asociación Económica Transatlántica (AET) entre la Unión Europea y Estados Unidos, que cubra tanto las relaciones económicas y comerciales, como las de seguridad y defensa. Esas relaciones económicas entre la Unión Europea y Estados Unidos. -bilaterales y multilaterales-, quieren basarse progresivamente en un principio de desarrollo sostenible, que exige que las cuestiones

medioambientales estén integradas en la política común y que las evoluciones del impacto ambiental cumplan una función de mayor importancia, a la luz del liderazgo mundial en esta materia que desempeña y quiere desempeñar la Unión Europea.

El impulso del Diálogo Económico Transatlántico en el marco de la AET y la intensificación de las relaciones económicas transatlánticas son cuestiones importantes para la Unión Europea, según han afirmado recientemente los principales líderes europeos. La historia muestra –ha dicho la canciller alemana A. Merkel-, que de una estrecha interdependencia económica transatlántica siempre surgieron persistentes periodos de crecimiento. Al fin y al cabo, Estados Unidos es el socio comercial más importante de la Unión Europea y ambos son los agentes inversores más importantes el uno para el otro.

Por otra parte, la relación económica transatlántica es, por lo general, poco conflictiva, incluso cuando los gobiernos a ambos lados del Atlántico se enfrentan por motivos no económicos. Al margen de las disputas puntuales en el sector del acero, en el de la aviación civil (*Boeing versus Airbus*), o en algunos productos alimenticios, las relaciones económicas son fluidas y los conflictos, cuando se producen, son llevados al panel de resolución de diferencias de la OMC.

El área trasatlántica, sin embargo, dista todavía mucho de ser un área de integración económica, ya que no existe un mercado único con libre movilidad de bienes y servicios y de factores de la producción. Cada bloque – Unión Europea y Estados Unidos- mantiene intacta su capacidad de regular en materias como la propiedad intelectual, la fiscalidad, la inmigración, la legislación laboral, contable y financiera o la política de competencia, la energética o la medioambiental.

El área trasatlántica, la más desarrollada del mundo, no debe pretender ser un bloque cerrado sino seguir la estela marcada por la OMC. En otro caso, de tratarse sólo de una relación bilateral Unión Europea-Estados Unidos, los estándares mínimos en materias laborales, medioambientales, sanitarias y técnicas, serían rechazados por el resto de los países ya que, entre otras cuestiones, reduce su soberanía y les obliga a incurrir en elevados costes de implementación.

En general, en el marco de la eliminación de las fronteras exteriores, una espiral de acuerdos bilaterales y regionales podría dañar el sistema de gobernanza del comercio mundial. En ese contexto, la Unión Europea y Estados Unidos deberían

huir de acuerdos que pudieran resultar discriminatorios y apostar por el multilateralismo en el marco de la OMC, además de seguir liberalizando sus mercados de forma unilateral, siempre que ello sea posible políticamente.

Esta relación económica transatlántica debería liderar con generosidad y visión de futuro la gobernanza global, tanto en las cuestiones transversales como sectoriales, si bien en estas últimas no se cuenta, en algunos casos, con gran autonomía sino más bien dependencia, como es el caso del sector de la energía. Por ejemplo, en relación con los mercados financieros resulta necesario avanzar en la reforma de la gobernanza financiera global tanto en los foros formales –FMI y BM- como en los informales –G-8, Davos, etc.-; instituciones en las que el tándem Unión Europea- Estados Unidos mantienen, como se ha indicado, un control considerable.

En último lugar y no por ello menos importante, y mucho menos para España, por lo que se refiere a las relaciones de la Unión Europea con Iberoamérica se encuentran en una situación poco alentadora debido a que los procesos de integración económica latinoamericanos no están funcionando en la actualidad. Ni el Mercado Común Centroamericano, ni la Comunidad Andina de Naciones, como tampoco Mercosur ofrecen buenas perspectivas, al encontrarse el panorama interno muy revuelto por sus propias contradicciones y por unas negociaciones inacabables con la Unión Europea. En efecto, en Bruselas no está claro que va a ser de ese bloque comercial que, si bien está sirviendo para oponerse a la ALCA propuesta por Estados Unidos, no es capaz de dinamizar el proyecto ALCSA, es decir, la pretendida Área de Libre Comercio Suramericana.

El ritmo de crecimiento de todo el área entre el Río Grande del Sur, fronterizo con Estados Unidos del Fuego, se ha acelerado en los últimos tiempos, en buena medida por el efecto China de elevación de precios de la energía y las materias primas, pero se evidencian una serie de desequilibrios, en gran parte ya tradicionales en un área muy afectada por el dualismo. Adicionalmente, se intensifican en la actualidad algunas controversias económicas y políticas, por la reintroducción en el subcontinente americano del populismo más trasnochado, transfigurado en el denominado socialismo del siglo XXI, en abierta contradicción con los procesos globalizadores que vivimos.

Como colofón del papel de Europa como socio mundial, la acción exterior de la Unión Europea trata de llevar a cabo propuestas prácticas para una mayor

coherencia, eficacia y visibilidad, y para reforzar el vínculo entre las políticas internas y externas, en particular en áreas tales como la seguridad energética, el cambio climático, la emigración, la prevención del terrorismo y la política económica y financiera, que constituyen, al mismo tiempo, las verdaderas fronteras económicas exteriores de la Unión Europea. Junto a las reformas en los aspectos financieros, otras como las de naturaleza energética, medioambiental, comercial, etc., irían configurando un nuevo orden económico internacional que minimizaría la presencia de fronteras económicas exteriores a nivel global y, más particularmente, en la Unión Europea, ya que por ejemplo, la potenciación del euro como moneda de reserva internacional, le otorgaría a la Unión importantes ventajas, no sólo económicas sino también las asociadas a una mayor influencia política.

### **Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa**

Los avances que se han producido con el Tratado de Lisboa, si bien no son los esperados por muchos, mantienen al menos la esperanza en una verdadera y cada vez más fuerte Unión Europea. Para algunos lo acordado en Lisboa no representa más que un Tratado de mínimos que cierra en falso la crisis institucional que venía padeciendo la Unión Europea; para otros, se trata de un avance que debe congratular a todo europeísta y a todos aquellos que siguen viendo en el progreso en la integración política la única vía para competir con las grandes potencias en el escenario global.

Para ello es necesario contar con una política exterior común que, sin embargo, seguirá siendo competencia nacional. La unanimidad para estas cuestiones, junto con la exigida también para la fiscalidad y la defensa, son una rémora importante para el proceso de construcción europea. No obstante, sin que pueda hablarse de pasos definitivos, se puede ser razonablemente optimista por cuanto la Unión Europea sale de Lisboa con una mayor confianza para liderar el debate de la globalización, rediseñar las instituciones mundiales y marcar con mayor decisión la línea de la innovación sin proteccionismo. El diseño adoptado para una nueva política exterior, le concede a ésta mayor capacidad para asumir un lugar principal en una escena internacional cambiante y cada vez más compleja, en la que Europa debe ser una fuerza de equilibrio y estabilidad.

En efecto, este nuevo Tratado de Reforma aprobado en la Cumbre de Lisboa del pasado 19 de octubre y firmado el 13 de diciembre último, permite planear una

política exterior más consistente, resultado de la fusión del cargo de alto representante para la PESC con el de comisario de Exteriores que pasa a ser, además, vicepresidente primero de la Comisión Europea, en el año 2009. Contará con los servicios exteriores de la Unión Europea una suerte de cuerpo diplomático distribuido por todo el mundo, que administra los fondos de cooperación exterior y con presencia en ciento treinta países del mundo –más que España-, siendo utilizadas sus oficinas comerciales, con cada vez mayor frecuencia, por los países de la Unión Europea, especialmente los medianos y pequeños.

En suma, en el ámbito de las negociaciones exteriores ante organismos internacionales, donde el funcionamiento de una Europa a 27 miembros necesita una gran solidez y agilidad, las competencias se van extendiendo y, sobre todo, se va haciendo cada vez más efectiva la respuesta y la gestión ante los nuevos retos de la globalización. Incluso, el retraso pactado para la entrada en vigor de la mayoría cualificada en asuntos de gran importancia para el futuro de la Unión, especialmente en asuntos de justicia e interior, no rebajan el alcance político del nuevo Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma de todos los Tratados anteriores, en la medida que, modifica el Tratado de la Unión Europea -Maastricht y posteriores- y el Tratado que creaba la Comunidad Europea –Roma y posteriores, hasta Maastricht-.

Puede decirse que la política exterior de la Unión Europea ha recibido en Lisboa un cierto impulso que le va a permitir contar con una creciente influencia real y una mayor agilidad, si bien se sigue reservando el derecho de veto en el momento de la toma de decisiones. Al mismo tiempo, en este campo, el hecho de que la Unión tendrá personalidad jurídica constituye un avance de indiscutible importancia.

Como consecuencia de las transformaciones políticas resultantes de la disolución de los bloques, los servicios exteriores de la Unión Europea redoblan su presencia en organismos internacionales para asegurar su representación política, y, especialmente, para garantizar sus funciones de asistencia económica o de intermediación económica. Se trata de jugar un papel activo que contribuya a consolidar una presencia más coordinada de la Unión Europea en la escena internacional y en los diferentes organismos internacionales tales como la Organización de Naciones Unidas, el FMI, el BM, la OMC y otros similares, así como en ámbitos regionales determinados de América del Sur, Centroamérica, Asia, África, etc., o de cualquier otro lugar del mundo.



Esta potenciación de la presencia de la Unión Europea en el exterior se vería más consolidada a través de una mejor coordinación entre los servicios exteriores de la Unión Europea y las representaciones diplomáticas y económicas de los Estados miembros, lográndose así las oportunas complementariedades y sinergias entre las políticas de la Unión Europea y las políticas en materia de desarrollo de los Estados Miembros. Incluso, se trata de ir perfilando propuestas destinadas a fomentar las presentaciones conjuntas Unión Europea-Estados miembros, allí donde sea posible, y de integración progresiva de los diplomáticos de los Estados miembros en el servicio exterior comunitario. La creciente actividad exterior de la Unión Europea la obliga a tener un papel cada vez más activo en materia de intermediación económica (gestión de los programas comunitarios de cooperación al desarrollo), avanzando cada vez más en la desconcentración (transferencia de responsabilidad de la ayuda al desarrollo desde Bruselas a las delegaciones) y descentralización (transferencia de responsabilidad de la Comisión al país beneficiario).

### **A modo de conclusión**

Para finalizar, quisiera destacar, a modo de conclusión, cuatro puntos principales que se desprenden del análisis que hemos venido haciendo en torno a lo que hoy debemos entender como fronteras exteriores económicas de la Unión Europea:

1. Europa, a lo largo de su historia, nunca fue la Europa de los manuales de geografía física. Por su parte, la Unión Europea no buscó crear o fundar su proyecto sobre un territorio natural, sino que se trataba (y se trata) de un proyecto portador de una cierta utopía que se construyó sobre fragmentaciones, en algunos casos seculares, y, sobre una división profunda, la de la Segunda Guerra Mundial, simbolizada física y geopolíticamente por el llamado telón de acero. Así, la Unión Europea nace de un proyecto y de una voluntad de crear, como subrayaba Jean Monnet, una unión cada vez más estrecha entre los Estados y los ciudadanos.

A lo largo de su más de medio siglo de existencia, la Unión Europea se ha ido ampliando sucesivamente redefiniendo sus fronteras políticas y económicas – habida cuenta del fuerte acento de las relaciones económicas en el proceso de integración europea y de configuración de un mercado interior-, y redefiniendo también el marco de sus relaciones con los países próximos que no desean pertenecer, por el momento, a la Unión Europea.

Los crecientes intercambios económicos y comerciales van marcando una integración cada vez más avanzada de lo que a menudo se cree, no solo entre países miembros, sino también con los vecinos y otras áreas comerciales del mundo, que también se van comprometiendo gradualmente a una transición para la liberalización de su economía y una apertura a horizontes comerciales más profunda. Las migraciones, el comercio, el turismo o la difusión por satélite de las cadenas de televisión, van desbordando fronteras económicas y se produce un acercamiento que nos permite afirmar que los hechos –fundamentalmente los de naturaleza económica, comercial y financiera- van por delante del cuadro de relaciones formales que ligan la Unión Europea con sus vecinos; de tal manera que la desaparición de las fronteras económicas se va constituyendo en la avanzadilla de un proceso de globalización a escala planetaria de mayores dimensiones.

2. La cuestión de las fronteras económicas está ligada al largo debate sobre política de seguridad y a la causalidad circular existente entre política interior y exterior en la Unión Europea. En efecto, la acción exterior de la Unión Europea trata de llevar a cabo propuestas prácticas para reforzar el vínculo ente políticas internas y externas, en particular en áreas tales como la seguridad energética, el cambio climático, la inmigración y la prevención del terrorismo que constituyen, al mismo tiempo, las verdaderas fronteras económicas exteriores de la Unión Europea.

Los cambios geopolíticos de la posguerra fría y las conquistas del Tratado de Maastricht, han vuelto a situar la noción de comunidad de seguridad en el corazón de la Unión Europea. La interdependencia creciente, la vulnerabilidad de cara a un contexto internacional más inestable y la profundización de las competencias comunitarias en ámbitos tradicionalmente reservados a los Estados-nación, han acarreado una reconfiguración en profundidad de las percepciones y de las políticas europeas en materia de seguridad. Más concretamente, nuevos desafíos han aparecido como otras tantas amenazas a la seguridad que, lejos de competir al universo tradicional de las relaciones interestatales, se inscriben más bien en las estructuras sociales y económicas como la dependencia energética, las migraciones o el cambio climático.

Estos desafíos no tradicionales de la seguridad que van más allá de la separación entre la política interior y exterior son muy frecuentemente resueltos por análisis de la seguridad europea centrado en la PESC, la política europea de seguridad y defensa o la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Aunque pudiera parecer banal decir que la distinción entre seguridad exterior e interior tiende a difuminarse, los enfoques teóricos y los estudios empíricos sobre la seguridad siguen estando dominados por una lectura bastante estrecha, encuadrada por los términos clásicos de la política extranjera. Los objetivos como la defensa, la no proliferación de armamento o, incluso, la promoción de la democracia tienen indudablemente su lugar en un análisis del papel internacional de la Unión Europea, pero es obligado constatar que tales objetivos no son los únicos, ni siquiera los más importantes que persigue la Unión Europea en este principio del siglo XXI.

Hoy puede hablarse, en este contexto, de marcos teóricos innovadores, inspirados en los llamadas estudios de seguridad crítica en el constructivismo social o el institucionalismo. Empíricamente, estos enfoques exploran la gobernanza de la seguridad europea a través de diferentes dimensiones exteriores, especialmente las migraciones, el crimen organizado, la política energética, el cambio climático, la ayuda al desarrollo o, incluso, la denominada gestión civil de las crisis.

Puede afirmarse que es necesario tomar distancia en relación a la conceptualización tradicional de la Unión Europea como actor de la política extranjera. De manera explícita o implícita, los enfoques dominantes actuales se sustentan sobre un modelo realista del Estado, contemplado como un actor unitario, lo que lleva a menudo a los analistas a subrayar las lagunas del papel internacional de la Unión Europea. Estas lagunas están asociadas a la ambigüedad de las competencias formales de la Unión Europea, a la ausencia del reconocimiento legal de su autoridad, a la incapaz toma de decisiones que la caracteriza, o más generalmente a los recursos y capacidades limitadas de la Unión Europea en relación a los Estados soberanos. La autoridad legal de la Unión Europea en materia de relaciones exteriores y su autonomía real de cara a los Estados miembros son ambas extremadamente limitadas, ya que no se dispone de las capacidades militares que caracterizan a las grandes potencias. La

Unión Europea es por ello, con frecuencia, incapaz de tomar decisiones decididas y coherentes en la escena internacional; y cuando lo hace, le falta a menudo la credibilidad necesaria a fin de traducir esas decisiones en influencia concreta. De esta forma, se concibe más bien a la Unión Europea como un sistema fragmentado tanto en el plano interno como externo.

3. Como se ha venido subrayando a lo largo del texto, las diferentes interpretaciones de la realidad comunitaria destacan la continuidad entre las estructuras internas y las relaciones exteriores de la Unión Europea. Ellas convergen alrededor de la idea de que los objetivos y los instrumentos de la política exterior tienen tendencia a reflejar los de la política interna de la Unión. Esta interpretación sobre las continuidades entre las políticas internas y las relaciones exteriores de la Unión Europea nos lleva a la cuestión de las fronteras.

La propia multiplicidad y el carácter inestable de las fronteras de la Unión Europea nos permite distinguir entre cuatro conceptos de frontera:

- Una frontera geopolítica que separa las zonas de estabilidad y seguridad.
- Una frontera institucional-legal.
- Una frontera cultural.
- Una frontera económica, principalmente transaccional.

Estas fronteras, que eran más o menos congruentes durante la guerra fría y, por consiguiente, daban lugar a una política de exclusión, se han vuelto abiertas y bastante confusas en razón del desarrollo de formas de integración más flexibles y de la proliferación de arreglos y compromisos institucionales con los países no miembros de la Unión; de forma que esta nueva situación debe llevar, lógicamente, a una política de inclusión.

Esta reconceptualización de las fronteras de la Unión Europea, promovida principalmente por causas de naturaleza económica, habida cuenta también del proceso de globalización que se sigue a nivel planetario, conduce a que en un futuro previsible, la Unión Europea no puede transformarse en una entidad con unas fronteras claramente delimitadas y una distinción obvia y constante entre lo interior y lo exterior del sistema político comunitario.

En esa dirección parece estar planteada la decisión aprobada en la Cumbre de Lisboa de crear un Grupo de Reflexión que presentará un informe en junio de 2010 sobre el futuro de la Unión Europea, que comprenderá necesariamente la determinación de sus últimas fronteras o si, por el contrario, la Unión debe estar siempre abierta a potenciales ampliaciones hacia países vecinos. Asimismo, a tenor de los problemas actualmente planteados a la economía europea, la dependencia energética, los retos de la inmigración, el cambio climático y la lucha contra el terrorismo, en ese mismo informe se espera también un pronunciamiento del grupo de sabios sobre el futuro modelo social y económico de la Europa comunitaria y el alcance de sus correspondientes políticas.

4. Si bien la Unión Europea puede ser considerada como un enano en sus dimensiones política y social, al tratarse de un proceso basado en una integración económica gradual a través del libre mercado, no puede olvidarse que dicho proceso va implicando paralelamente progresos que convierten a este gigante económico en actor clave de la gobernanza mundial, cuestión esta que no debería ser subestimada. En efecto, la Unión Europea es un poder mundial emergente cuya acción se desarrolla a través de su influencia socioeconómica, el multilateralismo, las ampliaciones, el interregionalismo y una gobernanza que se proyecta sobre determinados niveles de la escena internacional.

Su propia experiencia de integración regional, y el éxito que, en buena medida, se ha derivado de la misma, convierte a la Unión Europea en un poder civil a nivel mundial y en un proceso que se percibe, en buena medida, como un modelo para el resto del mundo. La interdependencia constructiva a través de relaciones exteriores de naturaleza principalmente económica, a través de la política comercial común, ha superado toda suerte de fronteras económicas a nivel mundial, comprometiéndose cada vez más en esa tarea.

## Bibliografía

- AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE TO THE EUROPEAN UNION: *Transatlantic Relations Made Simple*, Amcham EU, Brussels, 2007.
- BALTA, P.: *El euromediterráneo. Desafíos y propuestas*, ediciones del oriente y del mediterráneo, Madrid, 2005.
- BARTHE, M. A.: *Économie de l'Union européenne*, 3.º édition, Economica, París, 2006.
- BECKOUCHE, P. et RICHARD, Y.: *Atlas d'une nouvelle Europe*, Editions Autrement, París, 2005.
- CAMERON, F.: *An introduction to European Foreign Policy*, Routledge, Londres/Nueva York, 2007.
- DELAPALME, N. et COLETTE, E.: *Union Européenne/Afrique: Le partenariat stratégique*, Fondation Robert Schuman, París, 2007.
- DELOIRE, Ph.: *L'Europe des 30 en marche*, Gualino éditeur, París, 2007.
- EUROPEAN COMMISSION: *Europe's Challenges in a globalised world*, Global Jean Monnet Conference (noviembre de 2006), Directorate-General for education and culture, Brussels, 2007.
- FENET, A. (dir.): *Droit des relations extérieures de L'Union Européenne*, Litex, París, 2006.
- FITOUSSI, J. P. et LE CACHEUX, J. (dirs.): *L'Etat de l'Union Européenne 2007*, Fayard/Presses de Sciences Po, Francia, 2007.
- GOUNELLE, M.: *Relations internationales*, 7.º édition, Editions Galloz, París, 2006.
- MOREAU-DEFARGES, Ph.: *Relations internationales, 2. Questions mondiales*, (7.º édition), Éditions de Senil, París, 2003.
- RAMIRO BOSTON, A. y BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (coords.): *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- Revue Politique Européenne*, número 22, «Sécurité extérieure de l'UE: Nouveaux territoires, nouveaux enjeux», Printemps, 2007, L'Harmattan, París, 2007.
- ROCHE, J. J.: *Relations internationales*, 3.º édition, L.G.D.J. París, 2005.
- ROUQUAYROL, L. y HERRERO, S.: *Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina 2007*, Asociación CEFICALE, Francia, 2007.
- WILKINSON, P.: *International relations*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LAS FRONTERAS POLÍTICO-DIPLOMATICAS**  
**DE EUROPA**

# LAS FRONTERAS POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS DE EUROPA

Por FERNANDO VILLENA SÁNCHEZ

## Introducción

### *Fronteras*

Las fronteras de un territorio vienen definidas por sus necesidades actuales y sus expectativas de futuro puestas en relación con las de sus vecinos y viceversa.

Desde un punto de vista conceptual quedan ya lejos los planteamientos fronterizos basados exclusivamente en la defensa de la integridad territorial o en la efectividad de la soberanía y el ordenamiento jurídico nacional tal y como fueron formulados por Bodino o por Galiano y que encontraron su máxima expresión política en la era bismarkiana.

Las formulaciones clásicas aún guardan cierta vigencia desde el punto de vista del ejercicio de la soberanía nacional, pero si atendemos al carácter multidimensional del concepto contemporáneo de seguridad interior (el cual se encuentra en pleno proceso de formulación a comienzos de este siglo), así como la interconexión jurídico-política a nivel planetario propia de un mundo globalizado estaremos obligados a replantearnos el concepto de frontera político diplomática en el siglo XXI.

Hoy, la frontera es el mundo en su sentido más amplio (geográfico, social, económico, defensivo y de seguridad) y habrá de definirse en términos de percepciones y expectativas desde la Unión Europea hacia el exterior y viceversa.

Se trata ésta de una tarea de especial complejidad y significado en el ámbito de la Unión. Los distintos intereses nacionales de los Estados miembros han de conjugarse para dar forma a un interés supranacional que sea capaz de proyectarse en el exterior y de servir por igual a los intereses estatales individualmente y a los de la Unión Europea en tanto que entidad supranacional.

Hoy, es indiscutible la importancia de la Unión Europea en tanto que actor en el seno de la comunidad internacional en términos de comercio, productividad y cooperación al desarrollo, pero aún pervive la percepción de su disminuido tamaño político en el



ámbito de las relaciones internacionales. En suma, la Unión Europea es vista hoy como un gigante económico y un enano político.

*Nuestro presente: el siglo XXI*

El mundo del siglo XXI tiene una imperiosa necesidad de “más Europa” en el escenario de las relaciones internacionales. Una mayor necesidad de que la Unión Europea se haga cargo de sus responsabilidades en tanto que actor de referencia obligado en prácticamente todos los escenarios geopolíticos del mundo contemporáneo. Por otro lado, es bien sabido que ningún Estado o área geográfica puede formular su política (ya sea interna o externa) sin tener en cuenta el escenario global; Europa necesita del mundo.

La viabilidad de la futura Unión Europea en tanto que proyecto económico y político pasa obligatoriamente por su capacidad para proyectar y defender sus intereses en el exterior de manera coherente y unívoca, so pena de condenar el proyecto europeo a una lenta e indefectible agonía que se irá manifestando progresivamente en una creciente irrelevancia internacional a favor, no ya de Estados Unidos sino de las potencias emergentes llamadas a jugar un papel fundamental en este siglo: Brasil, Rusia, China, India y Suráfrica.

Este siglo XXI se abre con una serie de planteamientos nuevos llamados a transformar el panorama geoestratégico en términos políticos y jurídico-internacionales, entre ellos podemos señalar el papel del individuo como actor y como sujeto del Derecho Internacional, el regionalismo como evolución del concepto de Estado-nación en el marco de la globalización, las nuevas amenazas infra y supraestatales, el multilateralismo eficaz o el creciente papel en el diseño del mundo de los países del sur. Y en todos éstos, tiene la Unión Europea el potencial y la responsabilidad de jugar un papel primordial como modelo de paz vía integración y como agente modelador tanto de su periferia como del conjunto de la comunidad internacional.

Es sobre estos conceptos sobre los que debemos plantear el auténtico debate sobre las fronteras político-diplomáticas de la Unión Europea en el siglo XXI

Hasta el día de hoy, los recelos domésticos por parte de los Estados miembros han obstaculizado las posibilidades de una Europa-potencia en el siglo XXI. Estos recelos han quedado plasmados en el acervo comunitario tanto desde el punto de

vista doctrinal como institucional creando (en materia de relaciones exteriores de la Unión Europea) un laberinto burocrático-institucional de difícil comprensión y efectividad.

Se antoja, pues, como una tarea obligada el tratar de encontrar caminos conceptuales y prácticos que permitan la articulación de los intereses comunitarios en el mundo. No se trata de tanto de crear las bases de una supuesta superpotencia europea, como de sentar las pautas doctrinales e institucionales que permitan dar respuestas a los desafíos políticos del mundo globalizado del siglo XXI.

Europa no está llamada a ser la superpotencia de este siglo, nuestra fortaleza se haya en gran medida en el hecho de representar un modelo político radicalmente nuevo lejos de los conceptos de Europa Estado o de club de amigos. Se trata de una estructura de gran riqueza política capaz de gestionar intereses diversos, diferentes culturas y nacionalidades en un marco de paz, estabilidad y progreso.

Ya es hora de que les demos a los Kissinger del siglo XXI no sólo un número de teléfono sino también un proyecto, unas instituciones y un plan creíble de Europa en el mundo.

## **Planteamiento general de la situación**

### *Europa en el mundo*

«...an enlarged Europe will be able to increase its weight on the international scene. Europe's strength could be in providing a model of global and regional governance to the rising powers»<sup>(50)</sup>.

## **EVOLUCIÓN**

La tragedia vivida en los territorios de la antigua Yugoslavia supuso una sacudida sin precedentes para el espíritu de los europeistas convencidos. Quedaba evidenciada la incapacidad de Europa para evitar catástrofes humanitarias, no ya en zonas político-geográficas alejadas de los intereses europeos, sino en su propio territorio. Se hacía necesario dar los pasos políticos y jurídicos necesarios para evitar en el futuro que la impotencia institucional nos obligue a presenciar de brazos cruzados semejantes espectáculos.

---

<sup>50</sup>« Mapping the global future”

De hecho las sucesivas reformas en este terreno han sido respuestas a frustraciones evidentes, las reformas en la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) han venido ligadas a crisis de impotencia en el seno de los europeos:

“Maastricht vino asociado a la guerra contra Irak por la invasión de Kuwait; Ámsterdam llegó de la mano de las responsabilidades no asumidas en Bosnia y Niza fue el día después de los bombardeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra Serbia-Kosovo. Así pues frustración y consolidación son inseparables la una de la otra a lo largo de la década de vida de la PESC”<sup>(51)</sup>.

Se trata, de hecho de una política pasiva-reactiva, que está lejos de poder responder a los grandes desafíos que puedan plantearse en el futuro

Según se desprende del acervo comunitario, en su acción exterior, la Unión Europea busca la promoción de la paz, el desarrollo y la cooperación internacional a través del diálogo político, el comercio y la ayuda al desarrollo. La búsqueda de estos objetivos ha permitido a la Unión Europea ir tejiendo una red de acuerdos y asociaciones bilaterales, interregionales y multilaterales que abarcan los cinco continentes.

En los últimos años su acción se ha visto reforzada con el desarrollo de una PESC, que le permitiría a la Unión Europea responder más eficazmente en casos de crisis y asumir un papel más relevante en tareas humanitarias y de mantenimiento de la paz:

“Al mismo tiempo, la Unión busca asumir cada vez mayores compromisos en materia de seguridad a través de su PESD.»

#### UN MUNDO PELIGROSO: PRESENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El mundo posmoderno (terminada la década de la inocencia de la posguerra fría) está lejos de garantizar por sí sólo la paz y la estabilidad internacionales. Desde un punto de vista regional el vecindario de la Unión Europea se antoja como una zona de riesgo, un arco de inestabilidad que va desde el Este hasta Sur. Europa se nos

---

<sup>51</sup> Esther Barbé “La Unión Europea en el Mundo” documento de trabajo del Real Instituto Elcano 2005

presenta como el único actor regional capaz de proyectar la seguridad y estabilidad necesaria que demanda la región.

Ucrania, Bielorrusia, Rusia, Moldavia (y el Transnistria) así como la actual situación de Kosovo representan desafíos para la estabilidad de la región en términos económicos y de seguridad regional. A pesar de iniciativas tales como Proceso de Estabilización y Asociación para la zona de los Balcanes, así como el Programa Tacis para los países de la Europa Oriental, la percepción de la debilidad europea para proyectar sus planes e iniciativas (más allá de las actividades de cooperación y donación de recursos) sigue estando presente en el ánimo de las partes.

La dinámica de asociación puesta en práctica actualmente va de la mano de un modelo de gestión de crisis en la zona de *los Balcanes*. La Unión Europea mantiene una Misión de Policía (Eupol) desde enero de 2003 en Bosnia-Herzegovina y desplegó, en diciembre de 2003, otra (operación próxima) en antigua República Yugoslava de Macedonia. En diciembre de 2003 el Consejo Europeo expresó su disposición a reemplazar a la OTAN en el mantenimiento de la paz en Bosnia y Herzegovina a partir de finales del año 2004. Los efectivos militares europeos, en el marco de la OTAN, predominan en las Fuerzas Estabilización (KFOR) en Kosovo (Serbia y Montenegro), un territorio actualmente administrado por Naciones Unidas. Se trata de una implicación ambiciosa pero que carece aún del músculo político-diplomático capaz de aplicar sobre el terreno con el dinamismo necesario los principios y valores que inspiran nuestras políticas en la zona.

En lo que respecta a los países de *Europa del Este y Asia Central*, la Unión Europea y sus Estados miembros son los mayores donantes de asistencia técnica a las antiguas repúblicas soviéticas, instrumentándose básicamente a través del Programa Tacis sustituido por el Instrumento de Vecindad y Partenariado.

Tras la culminación del proceso de ampliación hacia al Este, la Unión Europea comparte frontera con algunos de estos países (Rusia, Ucrania, Belarús y, en el futuro, Moldavia) lo que intensificará el diálogo y las relaciones que desde los años noventa se han ido formalizando con estas repúblicas. Nuevas fronteras y un escenario nuevo con su historia de amistades y conflictos que son inmediatamente heredadas por la Unión Europea. La iniciativa de la política europea de vecindad, adoptada en 2003, crea un nuevo marco para las relaciones con aquellos países, un marco flexible en el que desarrollar y defender, no los intereses particulares de los

nuevos estados miembros sino los intereses comunes de la Unión Europea consensuados en el seno de sus instituciones.

El documento sobre vecindad pretende orientar las próximas etapas de la política europea con sus vecinos. Este documento presenta una lista de las prioridades que deben incluirse en los planes de acción bilaterales: diálogo político y reforma, comercio y medidas para la participación progresiva en el mercado interior, justicia y asuntos de interior, energía, transportes, sociedad de la información, medio ambiente, investigación e innovación, política social y contactos entre comunidades. Pero parece que estamos ante un asombroso elenco de intenciones y principios que no parece gozar actualmente de un apoyo político e institucional suficiente que pueda garantizar la credibilidad internacional en la consecución de resultados.

Con *Asia Central* la Unión Europea acaba de aprobar una estrategia que fija por primera vez las grandes líneas políticas para un compromiso de mayor calado de la Unión Europea en la región.

Con su concepción para Asia Central, la Unión Europea subraya la creciente importancia estratégica de la región, derivada de su ubicación entre Europa, Asia, Rusia y Asia Meridional. La Unión Europea comparte una amplia gama de intereses comunes: desde los esfuerzos para lograr la pacificación de Afganistán, pasando por la lucha contra el tránsito de drogas y el extremismo y una mejor cooperación regional hasta la diversificación del abastecimiento energético.

El diálogo político periódico con los países de la región abarca, además de la profundización de la cooperación en determinados sectores —como por ejemplo la economía, el transporte, la energía, el medio ambiente y la educación—, también la ampliación de un fundamento común de valores, basado, entre otros elementos, en el Estado de Derecho y los derechos humanos.

Atendiendo a la poca presencia institucional de la Unión Europea sobre el terreno, los resultados de esta política de “atracción” del “imperio silencioso”<sup>(52)</sup> quedan en buena medida condicionados por la buena voluntad de las partes. La presencia de embajadas nacionales de los estados miembros, del nombramiento de enviados especiales y de oficinas de representación de la Comisión son hoy instrumentos que

---

<sup>52</sup> Según terminología de T.Garton Ash

carecen de una infraestructura comunitaria coherente que permita la aplicación y defensa de la política internacional comunitaria sobre el terreno.

En nuestra frontera *Mediterráneo Sur* las demandas de seguridad, lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional, control de la inmigración, reducción de la pobreza, etc. no son menos acuciantes.

En el marco del Proceso de Barcelona los Acuerdos de Asociación son el principal instrumento de la cooperación económica bilateral y establecen un marco regulador en sectores esenciales con el objetivo de la puesta en práctica de la zona de libre cambio euromediterránea. Sectores tales como la política comercial, aduanas, competencia, protección de la propiedad intelectual, pagos y movimientos de capitales.

Las instituciones de la Unión Europea han concluido acuerdos bilaterales con todos los socios mediterráneos, excepto Siria, con quien si bien ha cerrado las negociaciones, el acuerdo está pendiente la firma. En algunos otros casos, los acuerdos aún no han entrado en vigor o lo han hecho de manera interina.

Convencidas las instituciones comunitarias de la necesidad de exportar el concepto de “regionalismo abierto” los Acuerdos de Asociación representan también un primer paso hacia una mayor integración horizontal en la región con el objetivo de crear un mercado único en la región mediterránea que se asocie ulteriormente al mercado único europeo. En este sentido se ha dado un primer paso con el Acuerdo de Agadir, firmado en mayo de 2001 por Marruecos, Túnez, Jordania y Egipto. Todas estas políticas financiadas a través del Programa MEDA.

Este “regionalismo abierto”, al que hemos hecho referencia, representa uno de los principales valores añadidos de la acción exterior de la Unión Europea. No se trata de una estructura cerrada defensiva que pueda ser considerada como una amenaza por parte de los vecinos, antes bien al contrario, representa una invitación vía negociación a formar parte de un área (la euroesfera)<sup>(53)</sup> de negociación y consenso cuyos objetivos son la estabilidad y el desarrollo.

---

<sup>53</sup> Euroesfera: concepto utilizado por Mark Leonard (“Por qué Europa liderará el siglo XXI”) referido al conjunto de países que mantienen una relación (más o menos estrecha) económica, cultural, política, etc. haciéndolos partícipes del desarrollo económico y de los valores y principios que inspiran la UE.

Además existen diversos programas de carácter sectorial vinculados a tres pilares del denominado partenariado euromediterráneo: En el ámbito político y de seguridad, se han creado redes sobre la prevención de conflictos y gestión de desastres, así como una Comisión de Estudios (Euomesco) y un sistema de seminarios de formación. En el ámbito económico, donde los sectores prioritarios son la cooperación industrial, el medio ambiente, el agua, la sociedad de la información, la energía y los transportes, se ha creado una red de Institutos de Investigación Económica (Femise) y el Programa medioambiental SMAP. En el ámbito socio-cultural, la Unión Europea ha conseguido poner en práctica distintos programas regionales de asistencia como Euromed Heritage (patrimonio cultural), Euromed Audiovisual y Euromed Juventud. Por iniciativa hispano-sueca, se ha extendido a los países mediterráneos el Programa de educación y aprendizaje comunitario Tempus.

Tal y como dijimos más arriba sobre la situación al este del continente, la Unión Europea es consciente de las necesidades de la región y elabora sus principios y actuaciones en consonancia, pero no parece haberlos dotados de las infraestructuras operativas necesarias que garanticen tanto unos resultados mínimos como una aplicación flexible de futuras prioridades ante posibles nuevas coyunturas. Su importancia es crucial para la Unión Europea, hoy el Mediterráneo sur es frontera física, económica, social, migratoria, cultural y política.

En lo que se refiere a la necesidad de más Europa en el resto del mundo quiero llamar la atención sobre la tradicional relación de la Unión Europea con los países África-Caribe y Pacífico a través de los Acuerdos de Lomé primero y Cotonú después orientados fundamentalmente a la cooperación al desarrollo. Además hay que señalar la creciente incidencia de la Unión Europea en el conjunto de *África* en el comienzo del nuevo milenio. La Unión Europea decidió iniciar un diálogo con África desde un enfoque continental y estratégico, así, en abril de 2000 se celebró la primera cumbre Unión Europea -África en el Cairo. El Plan de Acción que se aprobó hace hincapié en la promoción del desarrollo económico y la integración regional, la protección de los derechos humanos y los principios democráticos, la prevención de conflictos, y la lucha contra la pobreza y la corrupción. La segunda Cumbre Unión Europea-África, programada para abril de 2003, fue suspendida y se prevé su

celebración durante la próxima presidencia portuguesa de la Unión, concretamente en diciembre del 2007 en Lisboa.

África es un continente que necesita desesperadamente de más Europa, sus problemas de desarrollo, salud, conflictos y sangría migratoria (que de una forma u otra repercuten en la Unión Europea) se presentan como una prioridad no sólo humanitaria sino estratégica para el bien del continente africano y para la seguridad de la Unión Europea. Se presenta una vez más la necesidad por parte de Europa de articular una política exterior capaz que ejecute los objetivos programáticos señalados en las numerosas iniciativas, planes y acuerdos redactados.

En el marco del Mediterráneo oriental la Unión Europea viene desempeñando un papel muy activo en el proceso de paz de *Oriente Medio* a través de sus esfuerzos por atajar la violencia y abrir una perspectiva de solución política. Tanto los representantes de los Estados miembros, como *la troika* comunitaria y el enviado especial de la Unión Europea para Oriente Medio mantienen contactos regulares con las partes y prestan especial atención a la evolución del proceso paz en los Consejos Europeos y desde el ámbito de la PESC.

Especial significado político tiene la reunión celebrada en Madrid el 10 de abril de 2002, en la que se instituyó el Cuarteto y hay que resaltar la relevancia del hecho que la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y Naciones Unidas se concertaran -y lo expresaran formalmente en una declaración- para coordinarse, mantener consultas regulares al más alto nivel y apoyar conjuntamente los esfuerzos de los enviados especiales.

No olvidemos además que la Unión Europea es le principal donante de ayuda técnica y financiera a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y el primer socio comercial de Israel. La ANP, así como Israel forman parte del partenariado euromediterráneo y tienen firmados Acuerdos de Asociación con la Unión Europea.

Con respecto a *América Latina*, la asociación estratégica que iniciaron los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe con ocasión de su primera cumbre, 1999 en Río de Janeiro, se fundamenta en la voluntad de mantener una interlocución periódica sobre asuntos de relieve para la paz internacional y la política internacional multilateral. La segunda cumbre, celebrada en España centró su atención en el apoyo político a los procesos de negociación de la



Unión Europea con las agrupaciones regionales de los socios -como el mercado Común del Sur (Mercosur).- En la tercera cumbre, que tuvo lugar en México, se hizo hincapié en tres puntos clave: la cohesión social, el multilateralismo efectivo y la profundización de la cooperación interregional (con el Mercosur, América Central y la Comunidad Andina). La cuarta cumbre tuvo lugar en mayo de 2006 en Viena, y en ella se insiste en el reforzamiento de la asociación estratégica birregional.

Desde el comienzo de las relaciones entre las dos orillas, ha prestado particular atención a la ampliación del marco legal de las relaciones entre los Estados de la Unión Europea, América Latina y el Caribe:

- Por lo que respecta a las relaciones con México, en julio de 2000 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y en octubre del mismo año el "Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación".
- En noviembre de 2002, la Unión Europea firmó con Chile el Acuerdo de Asociación más completo concertado por la Unión y sus Estados miembros. El Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile entró en vigor el 1 de marzo de 2005.
- Con los Estados del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay) se prosiguen las negociaciones de un acuerdo de asociación iniciadas en 1999.
- Con los Estados de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela) y de América Central (Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador y Belice) se ha adoptado un nuevo tipo de acuerdos con la Unión Europea (acuerdos de "cuarta generación"), firmados el 15 de diciembre de 2003 en Roma.

En las cumbres de Río de Janeiro, Madrid y Guadalajara se abordó un programa abierto que no cesa de ampliarse.

Para responder al desafío chino, la Comisión Europea acordó en octubre del 2006 una nueva y ambiciosa agenda para las relaciones entre la Unión Europea y *China* en los próximos años. La nueva estrategia intenta responder al papel de China como poder económico y político mundial. El planteamiento fundamental de la Unión Europea con respecto a China sigue siendo el compromiso y una asociación estratégica más estrecha que suponga el incremento de las responsabilidades

mutuas. La iniciativa establece un planteamiento completo que concede prioridad a la transición de China hacia una sociedad más abierta y plural; al desarrollo sostenible, incluida la cooperación en materia de energía, cambio climático y desarrollo internacional; a las relaciones comerciales y económicas; y a la consolidación de la cooperación bilateral, incluido el ámbito de la ciencia y la tecnología y la inmigración; y la promoción de la seguridad internacional, tanto en el este de Asia como en otras zonas y, más en general, en lo tocante al problema de la no proliferación. La estrategia está acompañada por un documento sobre política comercial que detalla los retos a los que se enfrentan nuestras actividades comerciales y de inversión.

Las palabras de la comisaria para relaciones exteriores son un claro ejemplo del enfoque de la Unión Europea con respecto al mundo:

“...necesitamos explotar el potencial de una relación dinámica con China. Nuestro objetivo común debería ser coordinar los esfuerzos y ofrecer soluciones conjuntas a los problemas del mundo actual...»<sup>(54)</sup>.

Desde la segunda mitad de los noventa, las relaciones entre *la Federación Rusa* y la Unión Europea se han incrementado de forma exponencial, planteándose cuestiones que hace unos años eran impensables. El proceso de ampliación en el que la Unión Europea se encuentra inmersa constituye un factor relevante que condiciona, modula e incentiva el mantenimiento de relaciones entre Rusia y los socios comunitarios.

Si bien es cierto que el Acuerdo de Amistad y Cooperación, así como la estrategia para Rusia han quedado en cuestión si no obsoletos, eso no es óbice para subrayar la importancia que para la Unión Europea tiene la proyección de su política exterior (sobre los principios antes reseñados) sobre un actor tan importante como problemático. Su relevancia política es de envergadura semejante a la del Mediterráneo Sur, al igual que este, hoy, Rusia es frontera física, económica, social, cultural y política de la Unión Europea.

No cabe duda de que la Unión, a través de sus capacidades económicas, su fuerza para proyectar estabilidad, su habilidad para presentarse en todos los escenarios

---

<sup>54</sup> Benita Ferrero-Waldner

internacionales y para “hablar con todos” está llamada a jugar un papel internacional mucho más importante del que está interpretando ahora, solo le faltan los instrumentos institucionales y políticos así como una voluntad firme por parte de los estados miembros para que esto sea así.

Europa necesita proyectarse en el mundo, y necesita hacerlo como una unidad. Una voz, y una cara (institución) para la defensa de unos intereses comunes que solo podrán ser satisfechos en el medio y largo plazo desde la posición de fuerza que sólo proporciona la unión de intereses y objetivos.

No hay que menospreciar los éxitos tanto prácticos como teóricos de la progresiva construcción de la PESC y la acción exterior de la Unión en su conjunto. Pero es de justicia señalar que si bien por un lado la Unión Europea ha sido capaz de definir los cuatro ejes principales de la política exterior de la Unión, por otro, no es menos cierto que hasta ahora ha demostrado su incapacidad para constituirse en un actor decisivo en la gestión de algunos de los grandes conflictos de nuestra era (Balcanes, Grandes Lagos, África Occidental, etc.) y sobre algunas mesas de negociación (Ronda de Doha, negociaciones sobre el suministro energético con Rusia o Argelia, la invasión de Irak, el conflicto en Oriente Próximo, etc.).

*Europa necesita del mundo*

## NECESIDADES

A comienzos del siglo XXI nuevas potencias, fundamentalmente los BRICs (según terminología de Goldman&Sachs), tratan de situarse en la escena internacional del futuro, posicionarse estratégicamente tanto desde el punto de vista económico como político en un juego geoestratégico que empieza a traer reminiscencias de la Europa bismarkiana a nivel global. Los conceptos de seguridad nacional propios de la segunda mitad del siglo XX aún forman parte del planteamiento estratégico de algunas de las potencias emergentes: seguridad de sus fronteras, acceso privilegiado a materias primas y fuentes de energía, seguridad militar contra agresiones de otros Estados, etc. Además a esto debemos sumarle la necesidad de hacer frente a nuevos desafíos mundiales como son la lucha contra el terrorismo, la regulación de las presiones migratorias o la preservación del medio ambiente.

En este marco, es bien sabido que ningún país europeo individualmente podrá hacer frente a los retos del nuevo siglo. Tan sólo en el seno de una Unión con una

proyección exterior única apoyada por todos los estados miembros y ejecutada por unas instituciones capaces podrán ser defendidos eficazmente los intereses de todos los Estados miembros.

Tanto multilateralmente, ya sea en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la OTAN o de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como bilateralmente, ya sea con Rusia, China, Estados Unidos, etc. sólo la Unión Europea tiene la potencialidad necesaria para llevar a cabo una defensa efectiva de los intereses europeos. La escena internacional parece dirigirse hacia modelos de “esferas de influencia”, es decir de un nuevo planteamiento basado en el regionalismo: China se proyecta sobre toda la zona asiática (solo contrarrestada por la India) y en agrupaciones como el “Grupo de Shanghai”, Rusia se mueve hacia la consolidación de su influencia hacia Asia Central y el Cáucaso, en Latinoamérica se experimenta con iniciativas antineoliberales como la denominada iniciativa bolivariana y África trata de reencontrarse en la Unidad Africana.

Europa habrá de dirigirse bilateralmente, pero de manera especial regionalmente, para asegurarse el suministro de materias primas, especialmente de energía, para enfrentarse a las amenazas globales que presentan el terrorismo, los conflictos civiles, la desestabilización económica, política y social que producen las catástrofes humanitarias y los denominados estados fallidos, el reto medioambiental, etc.

Los Estados de la Unión Europea pronto dejarán de ser los principales inversores en África ante el empuje de Estados Unidos y de China, a pesar de la creciente presencia en América Latina de las instituciones europeas, se está dejando pasar una oportunidad única para posicionarnos como principal potencia asociada en el continente sudamericano y nuestra impotencia para desarrollar una visión estratégica cohesionadora y compartida augura un futuro poco halagüeño para la presencia internacional de la Unión. (*Mapping the global Future*).

Pero el posicionamiento de la Unión Europea difiere de los modelos tradicionales basados en alianzas o en demostraciones de fuerza. El “estilo europeo” tiene mucho más que ver con conceptos tales como el *soft power* o el *sticky power* (según terminología de Joseph Nye).

DESAFIOS Y POTENCIALIDADES

El reto político-diplomático de la Unión Europea está en presentar el éxito de esos conceptos sobre el tablero internacional. Su “política de atracción” ha de ir dirigida no sólo a los gobiernos de los Estados o regiones vecinas sino hacia sus opiniones públicas y sociedades civiles, es necesario (y así parece estar haciéndose) que nuestro empeño en la legitimidad internacional y en el pluralismo eficaz sea aceptado (y deseado) por el resto de la comunidad internacional, estamos hablando del denominado *soft power*.

Europa goza de un amplio remanente de legitimidad internacional como negociador pacífico y exportador de desarrollo. Según recientes datos de encuestas de opinión global, la Unión Europea no es vista como una amenaza a diferencia de Estados Unidos o de China. Esto es debido en gran parte a la apuesta decidida (heredera de las experiencias bélicas del pasado) por el acercamiento pacífico a través de la puesta en común de intereses diversos.

El experimento de las Comunidades Europeas demostró que entrelazando los intereses de los distintos estados a favor de un desarrollo común (en términos económicos al principio, políticos más adelante) hacía poco probable el conflicto (fuera de la mesa de negociación) entre las partes, nos estamos refiriendo al *sticky power* o poder pegajoso.

En todo caso, no debemos confundir el acercamiento pacífico con el pacifismo. En demasiadas ocasiones se hace necesario contar con una fuerza (militar) efectiva para las tareas de pacificación o intervención humanitaria y en el último extremo para la defensa de los intereses propios. En este ámbito la Unión Europea también goza de las potencialidades suficientes para convertirse en un actor creíble en la comunidad internacional, y en esta línea también la Unión tiene que desarrollar su propio estilo alejado de la doctrina militar estadounidense.

En cuestiones como el gasto en defensa, la Unión (sumados los presupuestos de todos los estados miembros) sería la segunda potencia militar del mundo, solo por detrás de Estados Unidos (y quizás de China), en cambio la tradicional dificultad para coordinar y racionalizar el gasto militar del que históricamente han hecho gala los Estados miembros hace de Europa un actor militar marginal (cuando no inexistente) en los escenarios en los que su presencia ha sido necesaria en el pasado (los Balcanes) y lo será en el futuro (quizás en un Afganistán en descomposición).

En términos políticos-diplomáticos, el compromiso confeso de la Unión a favor del multilateralismo y su soft power, aunque son valiosos comodines para una acción exterior eficaz, no son hoy suficientes para colocar a Europa en un puesto que le permita intervenir mundialmente en la defensa de sus valores, principios e intereses. Le sigue faltando el músculo político-diplomático al que ya hemos hecho referencia.

La formulación de una estrategia exterior articulada sobre unos medios institucionales eficaces se convierte así en un imperativo acuciante para la propia viabilidad de la Unión en el mundo que se nos echa encima. Llevar a cabo semejante paso supone pasar por una revisión de la situación institucional actual, por una identificación de los problemas existentes y por la propuesta de sugerencias que susciten un debate constructivo capaz de modelar la futura acción exterior europea.

### *El mundo necesita de Europa*

Fue el viejo continente donde se gestó, desarrolló y exportó el modelo de estado nación como único modelo viable en el seno de la comunidad internacional. Alrededor de este concepto ha girado y evolucionado la política y el derecho internacionales desde el siglo XVII.

Hoy, en el mundo de la globalización el propio concepto de Estado-nación no solo parece obsoleto en la doctrina contemporánea, sino insuficiente para hacer frente a los retos internacionales que amenazan los objetivos de paz, seguridad y desarrollo internacionales. Y curiosamente es, una vez más en el seno del Viejo Continente donde se están dando los pasos para la construcción de un nuevo modelo político internacional que permita el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses de los estados, se trata de la Unión Europea.

La asunción de un concepto más flexible de la soberanía nacional, creando una suerte de fondo político de solidaridad regional, está cambiando la propia esencia del Estado-nación y ofreciendo un modelo de regionalismo en el que los estados (sin perder ni su identidad ni su soberanía) siguen siendo capaces de luchar por sus propios intereses a través de un proceso de negociación continuo.

### LOS PODERES DE LA UNIÓN

Europa es capaz de proyectar una influencia benigna en la configuración política de los estados de este siglo a través de su “poder transformador”, el cual se

manifestaría en el ámbito de las relaciones internacionales vía su *poder pegajoso* (*sticky power*).

Tal y como se expuso anteriormente la Unión Europea no amenaza a nadie ni despierta las hostilidades de nadie. La Unión está siendo capaz de crecer en tanto que potencia fuera de los planteamientos realistas que consideran a la comunidad internacional como un conjunto de bolas de billar en el que el movimiento de una provoca necesariamente la fricción, cuando no el choque, con otra u otras.

La Unión ofrece un modelo de relaciones internacionales alejado de los conceptos de disuasión y de control, y más afín al concepto de *poder de transformación*.

La disuasión tiene como medio de manifestación más evidente el denominado *hard power* (poder duro o militar). Su uso irreflexivo en el mundo contemporáneo está demostrando ser poco fiable en la consecución de los resultados buscados y sus efectos poco duraderos en el tiempo. Lo que sí ha demostrado hasta ahora es su capacidad para crear un profundo remante de resentimiento entre la opinión pública internacional y una pérdida de legitimidad y credibilidad en las políticas del disuasor.

La política de control (propia de la ONU y otras organizaciones internacionales) cuando no está apoyada por una poder coactivo creíble ha servido, en la mayoría de las ocasiones, tan sólo para polarizar las posiciones de las partes inspeccionadas, y en todo caso ha demostrado ser incapaz de cambiar la mentalidad de la sociedad vigilada.

Aunque uno y otro pueden ser necesarios en un momento dado para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ninguno llega a sentar las bases necesarias para iniciar procesos de consenso legítimo (es decir donde quepa la articulación de intereses enfrentados) que necesitaría una comunidad internacional más democrática y más justa.

El poder de la Unión Europea (la “agresión pasiva”)<sup>(55)</sup> implica el obligar a las partes a sentarse a negociar con la finalidad de entrelazar los intereses con la promesa de un futuro de paz y prosperidad. El arma de la Unión es la legalidad y su condición el respeto voluntario de la ley. Se trata de una política exterior alejada de conceptos

---

<sup>55</sup> Mark Leonard

imperialistas o de cruzada y orientada a crear países (estados, que no naciones) que en el futuro sean un activo y no una carga para la Unión Europea.

Si atendemos a la proyección de paz, estabilidad y desarrollo de la que la Unión Europea ha sido capaz en los últimos años en su vecindario, sólo habría una cosa peor que mezclarse en los vericuetos burocráticos de la euroesfera, y sería no hacerlo.

En términos de paz y seguridad globales, supone el ejercicio de una especie de “compromiso preventivo”, es decir, usar el poder transformador de la Unión Europea mientras sea posible, antes de un compromiso político sea imposible y garantizar (cuando sea necesario y en último extremo) una amenaza creíble.

Lo anteriormente expuesto es lejos de ser únicamente planteamientos teóricos o doctrina de laboratorio, la Unión ya ha sido capaz de transformar países y sus sociedades de acuerdo con los valores y principios de ésta. Tal es el ejemplo de los países europeos de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o los cambios políticos, jurídicos y económicos que se están operando en Turquía. Y todo ello a un coste insignificante en comparación con los costes que implica el ejercicio del poder espectáculo, hard power o disuasión coactiva.

Pero este no es el único modelo que se está presentando a los Estados del siglo XXI para desarrollar el regionalismo del siglo XXI.

China o Rusia, presentan también modelos de agrupación regional cuya adhesión a los principios de respeto a los derechos humanos, renuncia a la coacción en las relaciones internacionales y legitimidad internacional resultan cuestionables. Esto representa, sin duda un desafío de primer orden para la diplomacia y la política exterior de la Unión Europea.

El caso de China es especialmente ejemplificativo de los desafíos político-diplomáticos de la Unión Europea tanto a nivel regional como global.

En Asia, este país ha presentando un modelo de desarrollo propio para toda Asia, tan alejado de los parámetros del consenso de Washington, como de los conceptos de democracia parlamentaria occidentales.

En África, el gigante asiático ha comenzado una frenética actividad, inversiones, cooperación, préstamos, diálogo político, etc. Una actividad que se consagra en



acuerdos internacionales en los que no se contemplan cláusulas de respeto a los derechos fundamentales o cláusulas democráticas que son hoy moneda de curso común en los acuerdos de la Unión Europea con terceros Estados, además de haber hecho gala de un dudoso compromiso con los principios de mantenimiento de la paz internacional cuando sus intereses económicos estaban en juego (valga su actuación en el seno de la ONU con respecto a Darfur como ejemplo). Sin duda el impacto de China en el continente africano tendrá unos resultados económicos favorables para África, pero la Unión Europea debe preguntarse si es ese el modelo de desarrollo económico-político que quiere para su vecino africano y de no ser así qué está dispuesta a hacer para contrarrestarlo o, como mínimo para ofrecer otro modelo más acorde con una sociedad internacional más justa y democrática.

Rusia, envalentonada ante sus nuevas potencialidades políticas espoleadas por el precio del petróleo, hace gala de una política de fuerza en sus negociaciones con la Unión Europea (llegando a ser imposible la renovación del Acuerdo de Amistad entre ambos) y proyecta su modelo de fuerza en Asia Central y en el Cáucaso.

Según Foucault, el orden no es producto de la jerarquía, sino del consenso de una mayoría. La Unión Europea tiene planteados unos desafíos

### **Planteamientos actuales desde el acervo comunitario**

#### *Una política exterior dual<sup>(56)</sup>*

En primer lugar hay que atender al hecho de que la actual política exterior de Europa no es única ni unívoca. Existen competencias que corresponden a la Unión Europea (más bien a sus instituciones, puesto que la Unión Europea carece aún de personalidad jurídica internacional), concretamente las referidas a la PESC, mientras que otras competencias (política comercial común, la ayuda al desarrollo, los acuerdos comerciales y de cooperación, la Unión Económica y Monetaria, medio ambiente, etc.) corresponden la Comunidad, ya sea en exclusiva o de manera compartida con los estados.

#### *Los avances políticos y jurídicos*

---

<sup>56</sup> Según la define Remiro Brotóns

No sería hasta el año 1985 con la firma del Acuerdo de la Unión europea (AUE) que se incluyó, por primera vez en un Tratado (artículo 30 AUE), la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior. Las disposiciones del tratado confirman y completan lo acordado (en materia procedimental) en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (Stuttgart 1983). Queda así establecida la obligación de cooperar para formular y aplicar conjuntamente una misma política exterior en ámbitos de interés común. Pero este compromiso jurídico nace lastrado por la necesidad de la unanimidad para la concertación

A principios de los años noventa, con la caída del muro de Berlín y el final de la guerra fría se presenta la coyuntura adecuada para la firma del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (TUE) y el nacimiento de la PESC. A pesar de la ubicación de la PESC en el Título V, fuera de los títulos sobre políticas comunitarias, la "unificación institucional" que las disposiciones comunes imponían para las Comunidad Europea y las "políticas o formas de cooperación" suponían un salto importante respecto al AUE. El Tratado de Maastricht introduce la PESC en una dinámica de íntima conexión con las políticas comunitarias.

El Tratado de Ámsterdam, año 1997, mantiene el carácter intergubernamental de la PESC, aunque matizándolo y reforzando la implicación de la PESC con las políticas de las instituciones comunitarias. Prueba de esto la tenemos, por ejemplo, en el creciente recurso que hace la PESC a determinados instrumentos comunitarios y a mecanismos como las sanciones comerciales. Otro ejemplo es la creación por el Tratado de Amsterdam de la figura del alto representante para la PESC, que corresponde al secretario general del Consejo de la Unión. Esta figura responde al objetivo de dar mayor visibilidad y continuidad a la PESC y viene apoyada por la creación de la Unidad de Planificación Política y de Alerta Rápida, y la modificación de la composición de la *troika*, (presidencia de turno de la Unión Europea, alto representante, Comisión Presidencia siguiente). En todo caso hay que señalar que el TUE consagra una perniciosa dualidad en materia de relaciones internacionales de la Unión Europea al desligar la PESC de otras políticas exteriores de la Unión (cooperación al desarrollo, política comercial, etc.) tanto a nivel de toma de decisiones como de dirección de las políticas.

El Tratado de Ámsterdam refuerza sustancialmente el ámbito institucional de la PESC. En cuanto a los instrumentos, cabe destacar la aparición de la Estrategia Común de la Unión Europea, que tiene como objetivo englobar de manera ordenada el resto de los instrumentos disponibles (las declaraciones, posiciones y acciones comunes) en un marco coherente y diseñado a medio y largo plazo.

En Niza se produjeron dos cambios muy significativos para la PESC: la decisión de permitir cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC, y el impulso a la PESD como parte fundamental de la PESC. Si bien estas cooperaciones reforzadas tan solo podrán referirse a la aplicación de una acción común o de una posición común y no podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o, en general, en el ámbito de la Defensa.

*Los principios que inspirarán*

*la acción exterior de Unión Europea (según el Tratado de Lisboa)*

El nuevo artículo 2 afirma que la Unión (a partir de ahora la Unión Europea gozará de una personalidad jurídica según el derecho internacional de la que antes carecía) se funda sobre los valores de respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

En el nuevo artículo 3.5 se afirma que en las relaciones con el resto del mundo, la Unión sostendrá y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos, además de contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible de la Tierra, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, la libertad y el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de los niños, así como al desarrollo y a la estricta observancia del derecho internacional, incluidos los principios de la Carta de Naciones Unidas.

El mismo artículo 3, en su punto sexto dice que la Unión perseguirá estos objetivos con los medios adecuados en consonancia con las competencias que le han sido conferidas en los Tratados.

El artículo 4 hace referencia a la obligación por parte de los Estados miembros de cooperar activamente y no obstaculizar la acción de la Unión

El artículo 7 encomienda a la Unión el establecimiento de una especial relación con su vecindario basada en los valores de la Unión y dirigida a establecer un área de prosperidad y buenas relaciones. Esta tarea será llevada a cabo por medio de acuerdos que podrán establecer obligaciones mutuas y actividades conjuntas, cuyo cumplimiento será objeto de revisiones periódicas.

Todos estos principios son detallados en un nuevo Título V del Tratado de la Unión rebautizado como "Provisiones Generales" en la acción exterior de la Unión y provisiones específicas en PESC (artículos. 10a, b, c; 11; 12 y siguientes), de donde queremos resaltar el compromiso a favor del multilateralismo (la Unión "promoverá soluciones multilaterales a problemas comunes, particularmente en el marco de Naciones Unidas" artículo 10a.1 *in fine*).

De esta relación podemos hacernos una idea bastante aproximada del papel que la Unión se ha reservado en el mundo, Se trata de un elenco tan encomiable como extenso, quizás demasiado ambicioso, pero acorde con los retos que el siglo XXI presenta para Europa. Sólo es menester que la articulación institucional esté a la altura tal y como queda configurada en Tratado de Lisboa.

#### *El papel de las instituciones*

El TUE dispone un "marco institucional único" para la PESC. Pero, esta nueva unidad institucional es especialmente singular, ya que en materia de PESC se excluye la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas así como la del Tribunal de Cuentas. Además existe una fuerte diversidad funcional y procedimental.

Seguidamente analizaremos el papel de las distintas instituciones en el diseño y puesta en práctica de la PESC, atendiendo a algunas de las modificaciones que serán aplicadas en el acervo comunitario con la aprobación del "tratado de reforma" o más conocido como el Tratado de Lisboa

*El Consejo Europeo* marca el rumbo que debe seguir la Unión Europea y cuenta entre sus funciones definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, requisito y marco jurídico en el que el Consejo adoptará todas las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior de la Unión (pero careciendo de potestad legislativa). Además de adoptar, a iniciativa propia o a iniciativa del Consejo, los instrumentos privilegiados de la PESC, y las ya mencionadas

Estrategias Comunes. Por último le corresponde la decisión de introducir una Defensa común y la posibilidad de integrar la Unión Europea Occidental en la Unión Europea, aunque ambas decisiones tengan que ser ratificadas después por los Estados miembros.

El alto representante de la Unión para la PESC formará parte de los trabajos del Consejo Europeo (artículo 9b.2) y será elegido por éste (artículo 9e)

El Consejo Europeo elegirá al presidente de la Unión (artículo 9b.5) y entre sus funciones está la de asegurar la representación exterior de la Unión en materia de la PESC, sin perjuicio de los poderes del alto representante (*Míster PESC*) (artículo 9b.6), además, podrá el presidente (cuando la situación lo requiera) convocar de forma extraordinaria la Consejo Europeo para la decisión de estrategias sobre una situación referida a la PESC.

Al *Consejo de la Unión* (en su configuración de Consejo de Asuntos Exteriores) le corresponde tomar las decisiones necesarias para la formulación y la puesta en práctica de la PESC, basándose en las orientaciones generales establecidas por el Consejo Europeo, y asegurando la unidad, la coherencia y la eficacia de la actuación de la Unión. Además (artículo 9c.6), cabe recordar que el Tratado de Ámsterdam encomienda al Consejo la labor de recomendar al Consejo Europeo estrategias comunes, y de aplicarlas mediante la adopción de posiciones y acciones comunes. Hasta ahora se han aprobado la Estrategia Común de la Unión Europea sobre Rusia (aprobada en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999), la Estrategia Común de la Unión Europea sobre Ucrania (aprobada en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999), y la Estrategia Común de la Unión Europea para la Región Mediterránea (aprobada en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000).

Antes del tratado de Lisboa las actividades del consejo eran seguidas e impulsadas por la presidencia de turno, además de ser responsable de la ejecución de las decisiones adoptadas, y expresa la posición de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales. Para realizar estas funciones, la Presidencia contaba con el apoyo y asistencia de la Secretaría General del Consejo y del alto representante para la PESC, en asociación con la Comisión Europea (también podía asistir a la Presidencia el Estado miembro que asuma la Presidencia siguiente hablándose entonces de nueva *troika*).

Con el Tratado de Lisboa, el Consejo de Asuntos Exteriores será presidido por el *Míster* PESC quien dirigirá la política exterior y cumplirá con lo mandado en el Consejo (artículo 9e).

En el Consejo la regla general para *la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC* es la unanimidad. Matizada por el sistema de la "abstención constructiva", (Tratado de Ámsterdam) establecido para facilitar la adopción de decisiones. El Estado miembro que decida abstenerse no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión.

Existen algunas decisiones que pueden adoptarse por mayoría cualificada: acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común; cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común (artículo 23.2 TUE); y la designación de los representantes especiales. Pero la mayoría cualificada no podrá ser aplicada en los casos siguientes: decisiones que afecten a cuestiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la Defensa, siempre sujetas a la unanimidad (artículo 23.2 in fine del TUE); decisiones para entablar negociaciones o para celebrar un tratado, a no ser que dicho tratado tenga por finalidad aplicar una acción común o una posición común (nuevo artículo 24 TUE); cuando un Estado manifieste su intención de oponerse a la "adopción" de una decisión que tenga que adoptarse por mayoría cualificada.

Los Embajadores Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER) ante la Unión Europea preparan las reuniones del Consejo de Asuntos Generales y, en el ámbito concreto de la PESC, procesan los trabajos del Comité Político y de Seguridad (COPS).

El (COPS), órgano específico de la PESC, integrado por los COREPER ante dicho Comité, examina y ultima las conclusiones de los Grupos de Trabajo PESC con el fin de proponer al Consejo sugerencias e iniciativas específicas.

Hay más de una treintena de *Grupos de Trabajo PESC*, como por ejemplo el COLAT, para Iberoamérica, o el COWEB, para los Balcanes, o el COMEP, para el proceso de paz en Oriente Medio. A estos grupos asisten los directores generales o subdirectores generales encargados de cada zona geográfica en los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros se reúnen con sus homólogos comunitarios en el marco de dichos Grupos de Trabajo PESC e intercambian

opiniones e informaciones, ultiman declaraciones y gestiones comunes y sugieren posiciones y acciones comunes (que, en última instancia, son adoptadas por el Comisión de Asuntos Generales, previo filtro del COPS y del COREPER).

Según el artículo 27 del TUE "la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC". Esta asociación significa que la Comisión tiene un derecho de iniciativa en el segundo pilar, aunque no es exclusivo, como ocurre en el primer pilar, sino compartido con los Estados miembros. Además, la Comisión comparte con el Consejo la función de velar por "la coherencia del conjunto de la acción exterior"(artículo 3 TUE), tanto de la PESC, como de las de carácter económico. Esto lleva en algunos casos a un solapamiento de competencias dado a que la diferencia entre políticas estrictamente económicas y las de orden económico no son siempre fáciles de establecer.

Con el tratado de Lisboa, el alto representante para la PESC será vicepresidente de la Comisión y procurará la coherencia de políticas de la Unión en el exterior.

Esta institución representa a la Comunidad (que no en lo que se refiere a PESC) ante Naciones Unidas (con estatus de observador y conjuntamente con el Estado que ostente la presidencia de turno), ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico CDE en representación de las políticas comunes (puede intervenir en los debates en defensa de los intereses de la Comunidad o de las políticas comunes) y ante la OMC como miembro (aunque en principio el voto en el seno de la OMC corresponde a los estados individualmente, si lo ejercitase la Comisión, éste equivaldría al de la suma de todos los votos de los estados miembros).

*El Parlamento Europeo* debe ser consultado sobre "los aspectos principales y las opciones básicas" de la PESC, siendo la Presidencia de turno la encargada de asegurarse de que las opiniones del Parlamento Europeo sean debidamente tenidas en cuenta. El Parlamento puede además formular recomendaciones al Consejo y realiza un debate anual sobre los progresos de la PESC. De hecho, el Parlamento tan sólo juega un papel importante en la política exterior de la Comunidad dentro del ámbito del primer pilar (Acuerdos de Asociación, acuerdos con implicaciones presupuestarias, etc.).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el alto representante de la PESC consultará regularmente al Parlamento Europeo en aspectos esenciales y decisiones básicas de la PESC y PESD y le informará de su evolución, además de asegurarse que los puntos de vista del Parlamento sean debidamente tenidos en cuenta (artículo 21).

Del conjunto del Tratado de Lisboa hay que señalar la especial atención dedicada al *alto representante para la PESC* a quien dedica, no sólo múltiples referencias en la configuración de las competencias de las instituciones en materia PESC sino un todo un artículo nuevo, el 13a, donde a las competencias en la dirección y ejecución de la PESC, así como representando y expresando la voluntad de la Unión en conferencias y foros internacionales y dirigiendo el diálogo político con países terceros.

Además el artículo 13a.3 hace referencia al Servicio de Acción Exterior de la Unión que asistirá al alto representante en sus labores y cuya organización y funcionamiento aún tendrá que ser definido por el Consejo de la Unión.

#### LAS DEFICIENCIAS DE LA PESC

Como podemos ver hasta ahora se trata de un sistema fuertemente lastrado por la preponderancia de los gobiernos de los estados miembros: el carácter intergubernamental sigue siendo predominante en la toma de decisiones y en la ejecución de la política exterior de la Unión, lo que hace a la PESC rehén de las conveniencias coyunturales de los gobiernos de los Estados miembros y el sistema dual crea confusión y falta de eficacia<sup>(57)</sup>.

Son varios los “pecados” de la PESC entre ellos queremos señalar:

#### *LA FALTA DE HUMILDAD Y LA AVARICIA*

Efectivamente, la magnitud de los objetivos reseñados en los Tratados sólo puede ser comparada por lo insignificante en cuanto a los medios para su ejecución. La PESC de la Unión tal y como viene orgullosamente redactada en el TUE carece de los medios institucionales y presupuestarios necesarios para su ejecución. Las Estrategias Comunes (establecidas en el Tratado de Ámsterdam) aún han de dar

---

<sup>57</sup> T. Garton Ash



prueba de ser los instrumentos que contribuyan a crear una Unión más fuerte y efectiva en las relaciones internacionales (tal y como lo expresó el señor Solana). Hasta el día de hoy tan solo se han formulado cuatro estrategias referidas a nuestros vecinos más sensibles desde el punto de vista geográfico y además no fueron bien recibidas por las regiones a las que iban dirigidas.

Entre los objetivos de la PESC, tal y como se desprenden del Título V del TUE (antes de la entrada en vigor del tratado de Lisboa), queremos destacar algunos como el fomento del respeto a los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el imperio de la ley; la salvaguardia de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión; reforzar la seguridad de la Unión y de sus miembros en todos los sentidos; preservar la paz y la seguridad internacionales según los principios de la Carta de Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki y de los objetivos de la Carta de París; y promocionar la cooperación internacional.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se ha previsto en las perspectivas financieras de los años 2007-2013 un incremento anual de 250 millones de euros, lo que supone una milésima parte del presupuesto, lo que no hace ni siquiera remotamente concebible la efectiva ejecución de estos objetivos (por vagos que estos sean en si mismos).

Este “derroche” presupuestario da muestra de la sinceridad por parte de los estados miembros a la hora de atribuir a la Unión una capacidad de acción exterior.

Éstos siguen siendo extremadamente celosos en lo que se refiere a su propia libertad de acción en la escena internacional y temen la interferencia de la Unión o una pérdida de soberanía en este ámbito. Tras las negociaciones del TUE los Estados podían estar tranquilos de que la acción exterior de la Unión quedaría totalmente sujeta a sus intereses por medio de la regla de la unanimidad con lo que su libertad de acción nunca quedaría constreñida por la acción de la Unión. Una postura que de hecho es abiertamente defendida por los líderes europeos ante sus respectivas audiencias nacionales y en la que juega un papel no poco importante tanto un exceso de celo nacionalista por parte de unos, como la defensa de la integridad política y de seguridad noratlántica por parte de otros.

Así pues, se proclamó eufóricamente el nacimiento de una política exterior común mientras que al mismo tiempo se daban los pasos necesarios para que ésta no pudiera hacer sombra a la libertad de acción de los estados miembros *giving and retaining is not worth anything*.

El Tratado de Lisboa está en parte dirigido a superar algunos de estos problemas, pero su desarrollo y efectividad dependerán en última instancia, no del derecho comunitario (el Tribunal de Justicia está expresamente apartado de la PESC), sino de la voluntad del Consejo Europeo y del Consejo, es decir de los estados miembros. Por lo tanto cabe suponer que el desarrollo efectivo de la PESC estará en manos de la capacidad de trabajo y persuasión de *Míster PESC*.

#### *LA FALTA DE SINCERIDAD Y DE SENCILLEZ.*

“Pecados” que quedan reflejados en la naturaleza eminentemente procedimental y la complejidad institucional diseñadas para la formulación y ejecución de la PESC.

En la toma de decisiones para la puesta en marcha de los instrumentos de la PESC (estrategias, acciones y posiciones comunes) cabe la posibilidad legal de recurrir a mayorías cualificadas, esquivando así la parálisis operativa que produce la unanimidad, una posibilidad que de hecho nunca se ha usado.

El complejo reparto de funciones y responsabilidades en materia de política exterior comunitaria (tal y como las hemos expuesto más arriba) debían, según se desprende del propio derecho originario (artículo J4ss del TUE) evolucionar hacia modelos más comprensivos (y comprensibles) y efectivos. El único cambio importante en este ámbito fue la creación del COPS (en sustitución del Comité Permanente para Política y Seguridad), dejando para más tarde (hoy en el limbo del derecho comunitario) la creación del ministro de Asuntos Exteriores Comunitario. Esta figura ha sido olvidada a favor de una nueva formulación de las competencias y responsabilidades políticas y ante las instituciones del alto representante para la PESC, una figura a la que el Tratado de Reforma carga de tantas responsabilidades y funciones como de pocos medios para su ejecución.

Cuando se ha propuesto la creación de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores para debatir en profundidad los asuntos clave que debían configurar la política exterior común, rápidamente se ha argumentado la necesidad

de avanzar en este ámbito paso a paso centrandose en cuestiones de competencia y de mecánica de funcionamiento de la PESC.

El resultado es una PESC tan ambiciosa como vagamente definida y que no es sino el reflejo de las reservas tanto de carácter intelectual por parte de los grandes estados (que no están muy dispuestos a perder el control de su propia política exterior) como de carácter político (por parte del campo "atlantista" poco dispuesto a conceder a la Unión un papel internacional que no sea reactivo-defensivo).

#### *LA AUSENCIA DE ESPÍRITU Y DE FE EN EL PROYECTO DE EUROPA*

Hoy tras más de 15 años de debate, la pérdida de autoridad de la Comisión, la contaminación intergubernamental y la progresiva pérdida de "lealtad comunitaria" a favor de los intereses nacionales, prácticamente nadie cree en la posible comunitarización efectiva de la PESC sino es en tanto que objetivo a largo plazo precedida de una reforma institucional mucho más profunda de la prevista en el malogrado proyecto de tratado para una Constitución Europea.

Con el Tratado de Lisboa, los pasos dados son especialmente grandilocuentes en la formulación pero las realizaciones prácticas en el futuro de la PESC están profundamente condicionadas por la voluntad política de unos estados miembros que no consiguieron adoptar el concepto de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea dadas sus connotaciones constitucionales.

Dado este marco político ¿quien querría atribuir a la Comisión (en su actual configuración institucional) el papel de líder de la política exterior de la Unión? ¿quien esperaría ver un uso masivo de la mayoría cualificada en el ámbito PESC por parte de una Europa a 27 tan poco afecta al concepto de solidaridad (tal y como se ha constatado en materias como la postura ante la cuestión de Irak, la dureza negociadora de Rusia o el desafío económico y estratégico de China) y en el nombre de qué proyecto común y en base a que recompensas están los estados miembros dispuestos a ceder su soberanía y márgenes de maniobra en la escena internacional a favor de impulsar la acción exterior de una Europa en la que la capacidad de compromiso común se encuentra hoy bajo mínimos.

La perniciosa dualidad de políticas externas (a la que nos hemos referimos más arriba) ha contribuido al debilitamiento de la PESC al apartarla de la legitimidad política del sistema comunitario, de su estructura de representación exterior (las

presentaciones de la Comisión, fundamentalmente) y de la financiación presupuestaria.

Los fondos para la PESC no son parte integrante del presupuesto de la Unión Europea que ha dedicado 7.000 millones para ayuda internacional y 100 millones para la PESC, lo que nos da la medida del compromiso de los gobiernos con la acción política exterior de la Unión.

La Comisión es responsable de la representación exterior de la Comunidad, mientras que un elenco de instituciones y órganos (Consejo, presidencia, *troika*, alto representante, etc.) lo son de definir, presentar y ejecutar la PESC fuera de Europa. Una situación absurda desde el punto de vista operativo que el tratado de Lisboa pretende solucionar con varias medidas, entre ellas uniendo en una las figuras de alto representante y comisario de exteriores.

### **Las futuras proyecciones (actuales planteamientos para el futuro)**

Según el Informe *Mapping the Global Future*, para que Europa tenga alguna posibilidad representarse en el futuro como un peso pesado en la escena internacional deberá llevar a cabo profundas reformas estructurales, sociales y económicas para afrontar sus desequilibrios internos, en caso contrario la propia construcción de la Unión Europea sufrirá una desaceleración y los estados miembros tenderán a buscar sus propias vías de acción en la escena internacional). Y sigue:

“No se necesita una *Europa Federada* para que ésta interprete un papel internacional relevante, siempre que sea capaz de movilizar medios y de unificar visiones divergentes a favor de unos objetivos políticos comunes”<sup>(58)</sup>.

A pesar de todo lo mencionado anteriormente, en los últimos años podemos constatar algunos avances esperanzadores referidos a la futura presencia exterior de la Unión Europea, a saber: el desarrollo de unas capacidades militares (en marcha desde el comunicado de Saint-Malo) y la aparición de un “estilo propio” en materia de relaciones internacionales basado en la diplomacia, el diálogo, la apuesta decidida por el multilateralismo, etc. (el propio de los denominados “Estados

---

<sup>58</sup> “Could Europe Become a Superpower?” Mapping the Global Future

posmodernos”)(<sup>59</sup>). Además, el Documento de Seguridad Estratégica(<sup>60</sup>) ofrece unos puntos de referencia claros (aunque quizás insuficientes(<sup>61</sup>) sobre los intereses comunes a defender por parte de la Unión Europea. Se trata, este documento de un primer paso hacia una cierta madurez estratégica de la Unión Europea en el seno de las relaciones internacionales del nuevo siglo.

Así pues, existe una intención en el espíritu europeo, de dar los pasos necesarios para que la Unión Europea asuma sus responsabilidades internacionales como garante del orden político internacional. Un papel que no podrá eludir, además de por los motivos antes señalados, por su situación histórica, económica, política y geográfica.

Tal y como queda la configuración de la PESC con el Tratado de Lisboa es responsabilidad de los gobiernos de los estados miembros, y de los ciudadanos de la Unión espolear a instituciones y políticos para que la Unión Europea tenga la política exterior que se merece y que necesita.

*El intento de hacer despegar*

*la política exterior de la Unión Europea*

Ya en el seno de la Conferencia Intergubernamental para la elaboración del Tratado para una constitución europea se formularon unos *objetivos* ambiciosos para la Unión Europea prometiendo “promover en todo el mundo los objetivos que inspiraron su propia creación, desarrollo y expansión.” Se manifiesta en el texto de la convención la idea de que los estados miembros quieren que la Unión Europea sea una institución que aplique normas mundiales para promover valores universales en tanto que “comunidad cosmopolita”(62).

Además se subraya una vez más que “*las competencias de la Unión* cubrirán todos los ámbitos de la política exterior, así como el conjunto de cuestiones ligadas a la seguridad de la Unión” junto con un principio de asistencia mutua obligatoria en caso de agresión armada contra un Estado miembro, de ataque terrorista o de catástrofe, ya sea natural o por causa humana.

---

<sup>59</sup> R. Cooper “The Breaking of Nations”

<sup>60</sup> Documento Solana 2003

<sup>61</sup> Celestino del Arena

En conjunto, del texto se desprende la intención de aumentar el nivel de compromiso de la Unión Europea en lo que se refiere a su papel futuro.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa (intento de rescatar a la Constitución Europea de su naufragio) ha querido mantener a *la PESC como una categoría a parte*, tal y como se deduce de las cláusulas que reservan determinadas disposiciones para la PESC y para la PESD por oposición a la colocación de la política comercial común en el ámbito de la política exclusiva comunitaria y la política de cooperación en el marco de las competencias compartidas. Así pues, la estructura tradicional se mantiene en lo referente a las bases jurídicas y de procedimiento.

Será *el Consejo* el encargado de garantizar el respeto a esos principios. Además, el alto representante para la PESC asegurará la puesta en marcha de las decisiones acordadas por el Consejo Europeo y por el Consejo de ministros, atribuyéndole así el papel de guardián del correcto funcionamiento de la PESC sin poder recurrir al Tribunal de la Unión Europea, no siendo, en última instancia más que una figura de persuasión sin más peso jurídico que el de “instancia moral”<sup>(63)</sup> sin poder efectivo.

Las propuestas sobre la reforma en la *toma de decisiones* en materia de PESC es prácticamente inexistente puesto que el texto consagra un sistema similar al ya existente manteniendo así la preeminencia de la regla de la unanimidad (prácticamente insalvable en el ámbito de la PESD) salvo para la elección del alto representante.

El Tratado de Reforma crea las denominadas “*cooperaciones estructuradas permanentes*” dentro del ámbito euro-militar (antes, según Niza, las cooperaciones entre estados miembros para avanzar en un determinado ámbito “cooperaciones reforzadas” excluían expresamente el ámbito defensivo). Así, el Consejo podrá confiar a un grupo de estados, que así lo deseen, el cumplimiento de una determinada misión. Pero, de hecho no existe desde la Unión Europea ningún aliciente, político o presupuestario, para motivar a un determinado grupo de estados (entre los que sin duda no faltarán tres o cuatro de los cinco grandes) para actuar

---

<sup>62</sup> Michael E. Smith: Europe's Foreign and Security Policy 2004

<sup>63</sup> Wolfgang Wessels

bajo la bandera de la Unión Europea antes que hacerlo individualmente o por medio de acuerdos particulares entre ellos fuera del marco constrictivo del Consejo.

*Institucionalmente*, el Tratado lleva a cabo varias modificaciones. Así, el *Consejo Europeo* se coloca en la cúspide de la jerarquía institucional en todo lo que se refiere a la acción exterior de la Unión. Suya es la responsabilidad de “identificar los objetivos e intereses estratégicos de la Unión” que “se refieran a la PESC así como a cualquier otro ámbito que sugiera una acción exterior de la Unión Europea”<sup>(64)</sup>. El Tratado prevé la creación de un *Consejo* (de ministros de asuntos exteriores) particular para la PESC que ya no se encargará de los “asuntos generales”. Por otro lado, *la Comisión* ha sido apartada de la estructura institucional de la PESC. En su seno será el alto representante el que, en tanto que miembro de la Comisión, será el encargado de mantener los vínculos y la coherencia de acción entre el Consejo y la Comisión. En todo caso seguirá manteniendo un derecho de iniciativa en la materia ante el Consejo.

En cuanto a la operatividad sobre el terreno, la Comisión perdería su importancia en tanto que actor mundial a favor de un “servicio europeo de acciones exteriores (...) compuesto por funcionarios de los servicios de la Secretaría General y por personal de los servicios diplomáticos de los estados miembros” encargado de asistir al alto representante.

Por último, el Parlamento mantiene su papel marginal en materia de PESC y el Tribunal de Justicia queda excluido.

Especial mención merece el *alto representante para la PESC*. Una figura cuya mayor peculiaridad parece ser la de venir sobrecargado de responsabilidad y aligerado de medios<sup>(65)</sup>.

Esta figura está dotada de un “doble sombrero” y de al menos tres funciones vitales en materia PESC de las que hoy se encargan tres personas. Por un lado (y atendiendo al proceso de nombramiento), el alto representante tendrá que rendir cuentas ante dos Instituciones, ante la Comisión, defensora de los intereses de la Unión (en tanto que su vicepresidente) y ante el Consejo, representante de los

---

<sup>64</sup> Art. III-293

<sup>65</sup> Wolfgang Wessels.

gobiernos, (en tanto que secretario de ésta). Por otro, suyas serían las funciones de “representar a la Unión en el exterior”, de iniciativa y de ejecución de las decisiones europeas, presidir el Consejo de Asuntos Exteriores, ser el guardián de la coherencia interna en política exterior de la Unión Europea y ser el vicepresidente de la Comisión. En el ámbito estricto de la PESD, será responsable de la coordinación de los aspectos civiles y militares de las misiones Unión Europea.

Además como vicepresidente de la Comisión, velará por la coherencia de las acciones exteriores de la Unión y será responsable de todo lo que a relaciones exteriores compete a ésta institución.

Por un lado, este diseño de funciones del alto representante, de ponerse plenamente en práctica, supondría una mayor coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión. Por fin una cara y una voz con amplias competencias que represente a la Unión Europea en los escenarios internacionales y ante los principales organismos internacionales, apoyada por un “servicio europeo para la acción exterior”<sup>(66)</sup>. Por otro, su dependencia jerárquica de dos instituciones (que no siempre han mostrado el grado de acuerdo deseado) colocaría a este nuevo órgano en una delicada posición política especialmente proclive al bloqueo operativo.

Por último haremos referencia a las funciones del *presidente del Consejo Europeo* según el Tratado de Comunidad Europea (TCE). Éste será elegido por un periodo de dos años y medio y en materia de PESC le corresponderá:

“...asegurar –a su nivel y en su calidad- la representación exterior de la Unión en las materias referentes a la PESC sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden la ministro de Asuntos Exteriores de la Unión”<sup>(67)</sup>.

No resulta muy complicado para cualquier observador prever los futuros conflictos de competencias entre ambas figuras. Además según la redacción de las funciones del presidente, éste deberá consagrarse a la “preparación y continuidad” de Consejo Europeo lo que comprende las actividades de la PESC “a su nivel” por lo que podría convertirse en un actor independiente de la PESC y no solo ser su portavoz, es decir en un agente del Consejo Europeo en el exterior.

---

<sup>66</sup> Art. III-296

<sup>67</sup> Art. I-22



En suma, atendiendo a las innovaciones institucionales diseñadas en el Tratado de Reforma (el presidente y sus funciones, el alto representante, el reforzamiento del papel del presidente de la Comisión) la entrada en vigor de esta abrirá una etapa en la política exterior de la Unión Europea de personalización de las instituciones y fuerte politización, una etapa experimental, de transición y luchas de poder entre las instituciones hasta que se definan (de hecho más que de derecho) los roles a interpretar por cada uno.

Las disposiciones del Tratado reducirán algunos de los problemas tradicionales de la PESC (la falta de visibilidad en el exterior) tan solo para crear otros nuevos a nivel institucional.

De hecho, no aporta a la nueva acción exterior de la Unión Europea ni los instrumentos jurídicos, ni los recursos materiales, ni la arquitectura institucional, ni las dinámicas procedimentales necesarias para el cumplimiento de los objetivos auto impuestos en el tratado. Las disposiciones a las que nos hemos referido no hacen sino depurar los procedimientos intergubernamentales y avanzar tímidamente hacia la puesta en común de recursos nacionales y supranacionales.

Los actuales conflictos y tensiones en el seno de la Unión Europea en materia PESC no desaparecen sino que más bien se unifican y reproducen en la figura del alto representante y aún estaría por ver cual sería la reacción y la "lealtad" de los estados miembros hacia las instituciones (concretamente hacia el alto representante) en caso de posicionamientos divergentes ante un conflicto exterior (como el de Irak). Carecemos de los instrumentos disciplinarios, así como de una capacidad de presión de grupo lo bastante fuerte como para poder desactivar una posible desobediencia en el seno del grupo.

De este análisis sobre el TCE sacamos la conclusión de los actores nacionales no parecen estar muy dispuestos (o que carecen de la capacidad) para seguir el método Monnet en pro de una transferencia real de parcelas de soberanía (aunque sea limitada) a favor de la Unión.

De ponerse en marcha la acción exterior de la Unión Europea tal y como viene diseñada en el Tratado nos arriesgamos a privar de autoridad operativa a la propia Unión con la subsiguiente pérdida de credibilidad en las instituciones para construir un futuro común.

## Conclusiones

### *Las urgencias de Europa y algunas propuestas ante el desafío del siglo XXI*

Al comienzo de este estudio hemos hecho referencia a la necesidad de “más Europa” para el siglo XXI. Una necesidad que viene dramáticamente avalada por el discurrir algunos de los actuales escenarios internacionales en África, los Balcanes y Oriente Medio, especialmente y por el proceso de regionalización internacional en el marco de la globalización.

El poder e influencia de la Unión viene actualmente definida por su capacidad para exportar estabilidad y progreso, así como por su defensa de los valores y principios de carácter universal y su defensa del consenso y del multilateralismo.

Su principal debilidad viene definida por su incapacidad para establecer un frente común ante los acontecimientos internacionales y frente a los posicionamientos individuales de sus miembros, así como por la poca claridad y difuminación de la formulación de su política exterior. A esto hay que sumarle la ausencia de unas capacidades suficientes par el ejercicio de una acción exterior eficaz.

El Tratado de Reforma (que con todos sus problemas, antes estudiados, no dejaba de representar un paso adelante en el camino correcto) deja a la Unión con los mismos instrumentos operativos para la acción exterior que ya mostraron ser insuficientes hace diez años.

No deja de ser llamativo el hecho de que en el seno de Europa la puesta en marcha de una acción exterior comunitaria eficaz y coherente es uno de los pocos puntos que en el proceso de construcción europea presenta menos resistencias nacionales entre la población<sup>(68)</sup>. Las poblaciones europeas afirman estar dispuestas a apoyar los pasos necesarios hacia la configuración de una acción exterior comunitaria efectiva<sup>(69)</sup>, en contra de lo que hasta ahora parecen haber demostrado sus gobiernos.

Hoy, prácticamente toda la presencia y credibilidad de la que goza la UE es debida a la habilidad y el *savoir faire* de Javier Solana. Cuando el señor Solana deje su

---

<sup>68</sup> Según los datos de los eurobarómetros publicados desde 2004

<sup>69</sup> Jean de Ruyt “Un Ministre pour une politique étrangère européenne “ 2005

puesto, el nuevo alto representante tendrá que lidiar con prácticamente los mismos problemas y con otros nuevos por los que ha pasado Javier Solana para afirmar su presencia (la de la acción exterior de la Unión Europea) tanto a nivel intracomunitario como en el exterior, además de los nuevos que surgirán con la nueva configuración competencial del alto representante. Esto no ocurriría si el sucesor de Solana pasara a encabezar una “institución” ya consolidada por su predecesor y cuya legitimidad provendría no solo de sus éxitos personales sino de la que le otorgarían unas reglas claras aprobadas y defendidas por la Comisión, por los estados miembros y por el Consejo.

### *Las necesidades de crecer*

Así pues nos encontramos con argumentos de peso de todo tipo para hacer que la política exterior europea avance, aunque tenga que hacerlo sola. Las crisis que periódicamente afectan a la “profundización” de la Unión no deberían afectar a la evolución de la acción exterior de la Unión Europea. Nos arriesgamos a presenciar en esta primera mitad de siglo una regresión de la Unión en tanto que actor internacional en un mundo que “no va a estar esperándole”<sup>(70)</sup>.

Algunos de estos riesgos fueron expuestos en un informe de la Comisión<sup>(71)</sup>. Además en éste, se afirma la posibilidad de avanzar en la acción exterior de la Unión a través de los actuales instrumentos por medio de “una constante revisión de los tratados vigentes”. En esencia, esta comunicación de la Comisión enumera una serie de propuestas para mejorar la “planificación estratégica” interna a través de una multiplicación de los encuentros de coordinación en materia de relaciones exteriores. Se daría un mayor protagonismo al presidente de la Comisión y prácticamente dejaría al margen al alto representante.

Los planteamientos del informe son bastante conservadores en lo referente a un posible servicio exterior de la Unión y tan solo recomienda “un mejor uso de las delegaciones de la Comisión, de los enviados especiales y de las embajadas de los estados miembros”, así como la elaboración de un desarrollado programa de intercambio de funcionarios de los Ministerios de Exteriores de los Estados

---

<sup>70</sup> Jean de Ruyt

<sup>71</sup> “Europe in the World”, concrete proposals aiming to reinforce coherence, efficiency and visibility. Comunicación de la Comisión. Agosto 2006.

miembros y de los servicios de la Secretaría del Consejo. De hecho esto ya estaba haciendo y fue la evidencia de sus limitaciones lo que llevó al diseño de un auténtico servicio exterior de la Unión.

El Tratado de Lisboa supera esta visión conservadora y da pasos políticos de gran potencialidad práctica en el futuro, pero la idea principal que quisiera resaltar del informe es la necesidad de mantener un diálogo continuo en lo que se refiere a la evolución de la PESC, un foro de discusión continua y centrada en la materia que espolee continuamente a los gobiernos y a las instituciones con nuevas propuestas y que resalte las nuevas necesidades.

Este paso propuesto en este estudio puede darse de distintas maneras y ninguna de ellas habría de encontrar más dificultades que las que presenten las partes negociadoras en atención a la defensa de sus propios intereses. Así, las disposiciones que interesan a la PESC podrían ver al luz a través de la aprobación de un protocolo o una decisión del Consejo Europeo, o por medio de tratados “temáticos”<sup>(72)</sup> sobre la acción exterior de la Unión Europea, o quizás con la aprobación de un tratado de naturaleza puramente institucional.

Una progresiva configuración coherente (desde el punto de vista político, institucional y presupuestario) del alto representante se antoja como especialmente necesaria en tanto que primer paso para la articulación de una estructura posterior sobre la que se asiente la política exterior de la Unión y como medio para romper los impasse evolutivos de la Unión Europea, que amenazan con hipotecar la viabilidad de la presencia exterior de Europa.

*Algunas sugerencias para futuros planteamientos  
que faciliten una mínima viabilidad a la PESC*

En cualquier futura iniciativa sobre la proyección de la Unión en el exterior, parece necesario que se tengan en cuenta algunas consideraciones fundamentales que de hecho configuran la misma esencia del debate en el que estamos inmersos:

SOBRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE UNA “ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA”:

A LA BÚSQUEDA DE UNOS OBJETIVOS E INTERESES COMUNES

CON LOS QUE SE SIENTAN IDENTIFICADOS LOS GOBIERNOS Y LA CIUDADANÍA EUROPEA

---

<sup>72</sup> Jean de Ruyt

Antes de continuar con un análisis de la posible acción exterior europea, merece la pena que tratemos de establecer prioridades a la hora de afrontar el reto desde un punto de vista conceptual.

Caben dos enfoques a este respecto, o bien afirmar la necesidad de que la articulación de una serie de políticas exteriores necesitan de una política de conjunto que defina con claridad los objetivos y prioridades, o bien afirmar que basta con una proyección sectorial coyuntural adaptada a los deseos puntuales de los gobiernos miembros (cooperación al desarrollo, *Misiones Petersberg*, operaciones ONU de mantenimiento de la paz, etc.).

El segundo enfoque es en el que de hecho se enmarcan los avances y éxitos de la Unión Europea en materia de acción exterior hasta el día de hoy.

El primer enfoque, en cambio, apuesta por una auténtica comunitarización de la acción exterior de la Unión. Para que éste pudiera llevarse a cabo se necesitaría una instrumentación adecuada (jurídica e institucional) que sólo podría llevarse a cabo en el caso de existir una voluntad política firme por parte de los estados miembros de ceder parcelas de su soberanía en materia de relaciones exteriores a favor de la Unión, lo cual sólo tendría sentido desde el momento de que se identificaran una serie de intereses compartidos en asuntos exteriores que satisfagan a los intereses nacionales de los Estados miembros (económicos, políticos, etc.). La identificación de dichos intereses tan sólo podría dilucidarse a través de un debate inclusivo (instituciones, gobiernos y poblaciones) sobre qué es lo que quiere ser Europa en el mundo y sobre cómo una acción común servirá a los intereses de los Estados miembros mejor de como lo haría una acción exterior individual, un debate que, de hecho, no existe.

La sucesión lógica sería: debate, identificación de intereses comunes, afirmación de la voluntad política y, finalmente, instrumentación jurídica e institucional.

Actualmente el orden que parece seguirse es el de la habilitación de instrumentos imprecisos (en cuanto a su eficacia), para cumplir unos objetivos generales (que de generosos y amplios, quedan sometidos a la conveniencia interpretativa de los gobiernos). Si bien es cierto que esta vía parece responder a la denominada lógica Monnet (la de los pequeños pasos) se antoja un tanto peligrosa para el propio futuro de la Unión Europea. Crear “políticas” sin una “política” no solo priva a la acción

exterior de la Unión de una coherencia y una credibilidad en el largo plazo sobre el tablero internacional, sino que (llegado un momento de crisis, o de disensión en el seno de la Unión Europea en materia de relaciones internacionales (Irak, Rusia, Argelia, Balcanes, etc.) puede dejar a la Unión Europea incapaz e inoperativa poniendo en tela de juicio su viabilidad e incluso la conveniencia de su existencia en tanto que ente político. Elaborar instrumentos sin objetivos es peligroso, puesto que llegado el momento puede demostrar lo futil e inútil de los esfuerzos realizados hasta el momento.

Podríamos, por qué no, asumir que la Unión Europea tan solo es y será un club de economías occidentales prósperas sin más proyección exterior que la de servir de ejemplo al resto del mundo, amén que gran donante en materia de desarrollo. Pero está por ver si es eso lo que demanda el resto del mundo de Europa y si es eso lo que los gobiernos, poblaciones, economías y políticas de los estados miembros necesitan para su presencia y desarrollo en el mundo del siglo XXI.

Sería altamente beneficioso abrir un debate a nivel europeo en el que se discuta y analicen, entre otras cosas, los posibles beneficios y perjuicios que a cada estado individualmente le reportaría llevar a cabo la cesión de soberanía necesaria para la articulación de una acción exterior europea eficaz. Sin lugar a dudas la posición negociadora de la Unión Europea hacia el resto del mundo ganaría una fuerza e influencia sin parangón en tanto que la economía más rica del mundo y la segunda potencia militar tras Estados Unidos. Pero a nivel individual, esta cesión de soberanía ¿garantizaría el suministro de energía a Alemania? ¿Qué ganaría el Reino Unido con una vinculación más fuerte a Europa y una debilitación de su lazo atlántico? ¿Por qué iban a empeñarse las políticas exteriores españolas en Iberoamérica o las francesas en el norte de África por la satisfacción de los intereses de la Unión Europea en cualquier otra región del mundo? ¿Qué hacen las fuerzas armadas de Finlandia (pongamos por caso) manteniendo la paz y seguridad en el África francófona?

He aquí unas cuantas preguntas que merecen ser el objeto de un análisis y un debate en profundidad a nivel europeo antes de enfrascarnos en la consecución de instrumentos, medios y objetivos para una acción exterior europea. Debiéramos tratar de aclarar qué ganaríamos, desde un punto de vista político y, sobre todo,

económico con una acción exterior de la Unión y cuales sería los costes políticos y económicos de no dar los pasos necesarios para su realización.

Europa necesita ante todo una unidad de destino (lo que a nivel local se llama una política de estado) y unos objetivos claros (geográficos, temáticos, etc.) al servicio de unos intereses comunes que estén por encima de las particularidades coyunturales de los Estados miembros en tanto que individuos. ¿Existe una necesidad de aunar intereses? La lógica geopolítica del siglo XXI parece apuntar a una respuesta afirmativa, pero carecemos del consenso mínimo para llevar a cabo esta tarea.

Si consiguiéramos aunar los instrumentos de acción exterior económicos con los de la PESC, si consiguiéramos reformular algunos de los principios que tan buenos resultados ha dado en la política agraria común (solidaridad y preferencia comunitaria) y adaptásemos otros (subsidiariedad) a la acción exterior europea, Europa se perfilaría como la gran potencia mundial que necesita ser y que demanda el resto del mundo.

#### LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

#### DE LA FUTURA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Su configuración estructural (la del servicio de acción exterior de la Unión) debe de hacer desaparecer las barreras competenciales creadas por la “dualidad” de políticas exteriores de la Comunidad y la PESC, además de garantizar la estrecha cooperación entre los servicios exteriores y la actividad de la Comisión (en comercio, desarrollo, medioambiente, etc.) respetando en todo momento los distintos ámbitos de acción y decisión del Consejo, por un lado y de la Comisión por otro.

Sería igualmente deseable, en pos de una operatividad efectiva del servicio exterior de la Unión y del conjunto de las políticas comunitarias, la creación de misiones diplomáticas que centralicen la representación de la Unión bajo la dirección del alto representante y a cuyo frente se pondría un “embajador” de la Unión Europea nombrado por el aquel<sup>(73)</sup>.

---

<sup>73</sup> Working Group on European Integration “Internationale Politikanalyse Europäische Politik, Mayo 2005” Friedrich Ebert Stiftung

Los países terceros encuentran bastante confuso saber a quien deben dirigirse para hablar con la Unión Europea sobre una determinada materia, si con el embajador del país que ostenta la presidencia del Consejo, con la representación de la Comisión, directamente con el alto representante o con un enviado especial (en su caso), lo que no favorece a la imagen exterior de la Unión, ni a su mensaje.

No sería ésta de una tarea especialmente complicada si atendemos a que la infraestructura para estas misiones ya existe en la forma de representaciones de la Comisión por todo el mundo.

#### LA CREACIÓN DE UNA CULTURA DIPLOMÁTICA COMÚN

En el largo plazo los habrá de haberse desarrollado una diplomacia europea servida por “diplomáticos europeos” que disfruten de su propio sentido de cuerpo y tradiciones a la manera de los diplomáticos de los ministerios de asuntos exteriores de los estados miembros. A este fin sería deseable impulsar no solo los intercambios entre diplomáticos nacionales sino incluso la creación de de una “escuela diplomática europea” que inicie la formación de futuros diplomáticos de la Unión Europea y que centralice otras actividades de formación en materia de relaciones internacionales de la Unión.

Por otro lado, sería deseable el impulso en el seno de las poblaciones europeas, y en atención a los indicadores de los eurobarómetros a los que nos hemos referido anteriormente, de una imagen de la Unión Europea en el exterior. A través del uso de los símbolos (bandera, himno, etc.) y de la mayor visibilidad de las acciones de la Unión en el exterior, la ciudadanía europea se sentiría identificada e involucrada en un proyecto político, la Unión Europea, que se proyecta con eficacia en el exterior, presentando al mundo una imagen clara de una Europa fuerte, dispuesta a defender los intereses de la Unión y de sus ciudadanos ante los desafíos que puedan presentar terceros Estados.

La PESC no debiera seguir siendo un coto privado de los gobiernos de los estados miembros, el impacto, económico, social, etc. que las relaciones exteriores de la Unión Europea tiene sobre las poblaciones europeas tiene suficiente entidad como para empezar a plantear, en el seno de la Unión Europea, acciones que involucren políticamente (a través de una mayor participación del Parlamento Europeo en asuntos PESC) y emotivamente, gracias a una mejor información y a una simbología



en la que puedan identificarse los intereses y expectativas de los ciudadanos de la Unión Europea

**CAPÍTULO CUARTO**  
**LAS FRONTERAS EXTERIORES**  
**DE LA UNIÓN EUROPEA**  
**DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD**  
**Y LA DEFENSA.**

# **LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EVOLUCIÓN DE LA TRÍADA DE DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS ANTE UN ESCENARIO MÁS EXIGENTE**

Por FERNANDO FERNÁNDEZ FADÓN

## **Introducción**

La voluntad manifiesta de la Unión Europea de representar un papel activo a nivel global en las relaciones internacionales, más allá de su conocida consideración como “potencia civil” o primer proveedor mundial de fondos en el ámbito de la cooperación al desarrollo, no es en modo alguno un ejercicio fácil y simple. Y es así porque se trata nada más y nada menos de revertir un proceso histórico de paulatina desaparición de los Estados europeos como potencias capaces de condicionar por sí mismas las relaciones internacionales. En este sentido, la intervención franco-británica de Suez en el año 1956 constituyó el último acto de la dilapidación fratricida del poder europeo, iniciada a principios del siglo pasado en los campos de batalla de la Primera Guerra Mundial.

La inversión de esa tendencia presenta una diferencia muy significativa si se observan otros periodos históricos en donde las distintas naciones europeas se aferraban al liderazgo y el buen hacer en los asuntos de Estado de determinados personajes con el objetivo retrasar o rebelarse contra procesos de decadencia acusados. La figura del rey Carlos III en España es un ejemplo que encuentra en similares en otros países, como Napoleón III en Francia.

Hoy en día, con una Europa transformada por las dos guerras más devastadoras que ha conocido y en muchos casos padecido la humanidad, la cara y las circunstancias que presenta desde el punto de vista político el continente es sin lugar a dudas muy diferente al paisaje de comienzos del siglo anterior. La constitución de una organización supranacional que trata de armonizar el discurso de las diferentes capitales fuera de los límites de la Unión, es percibida a nivel mundial como un actor significado y significativo. Sin lugar a dudas el final de la

guerra fría ha precipitado y distorsionado en ocasiones la coherencia y los tiempos de ese proceso, pero de cualquier forma la Unión está abocada a ejercer un rol resultado de su propia inercia como potencia económica, cultural y moral. No es fácil asumir que ese momento histórico ha llegado, y las diversas percepciones que los 25 gobiernos y opiniones públicas presentan por sus trayectorias históricas, ofertan un panorama en donde es posible encontrar diferentes grados de asimilación de esa inédita realidad.

De cualquier modo, la historia vuelve a llamar a la puerta de la vieja Europa y demanda a ésta que responsablemente ejerza sus capacidades en el escenario actual y futuro.

Este ejercicio no ha de confundirse con la necesidad de proyectar estabilidad utilizando un lenguaje medido bajo las coordenadas de evitar traumas a unas opiniones públicas que se identifican más con el modelo del “ciudadano consumidor” que señala Vallespín<sup>(74)</sup> en un entorno que Fischer resume de manera crítica de esta forma:

«¡Qué bajen los impuestos, que se reduzca la participación del Estado y que se devuelva a los ciudadanos su dinero y libertad!»<sup>(75)</sup>.

La piedra angular del debate sobre la seguridad y defensa en la Unión Europea, y de forma consecuente *leitmotiv* de este capítulo, reside en que más allá de la proyección de la estabilidad, los europeos deben asumir y reaccionar para garantizar su propia seguridad ya que se ciernen amenazas por parte de agentes hostiles con una declarada intención de dañar o condicionar nuestro estilo de vida y en algunos casos nuestra supervivencia.

Se trata en suma de evitar un “amargo despertar”, de tomar conciencia de las realidades y dinámicas internacionales que en este mundo globalizado desafían y amenazan a la Unión Europea en su conjunto como partes indivisibles de un todo. Por esta razón, este trabajo va a huir de analizar el desarrollo de la arquitectura institucional de seguridad y defensa de la Unión y de examinar los diferentes

---

<sup>74</sup> VALLESPÍN, Fernando: *El futuro de la política*, Taurus, Madrid, 2001, p. 201.

<sup>75</sup> FISCHER, Joschka: *El retorno de la historia. La renovación de Occidente*. Espasa. Madrid, 2006, pp. 14-15.

avances o perspectivas elaboradas en los encuentros y cumbres entre los diferentes responsables y técnicos de los gobiernos y administraciones europeas.

El enfoque adoptado se desprende de la propia necesidad y de la aceleración que imprimen los tiempos de crisis<sup>(76)</sup> que a la Unión y a sus ciudadanos les ha tocado vivir, y que exigen una dinamización y asunción de tomar parte activa en defenderse en un mundo cada vez más exigente en materia de seguridad y defensa. Así del examen y actualización, junto con una pequeña prospectiva del panorama de riesgos y amenazas que se contienen en la Estrategia Europea de Seguridad versará este capítulo. Un descenso al escenario de las realidades se arbitrará como una modesta contribución que proporcione argumentos para influir por un lado en la concienciación y maduración consciente de los demandantes de seguridad – sociedades- y que de otra parte sirva de catalizador sosegado para los decisores encargados de implementar y dar cuerpo a las estrategias y acciones a desarrollar en ese ámbito.

### **La naturaleza del cambio estratégico: ruptura histórica de la “dinámica del orden”**

El estudio de la dimensión exterior de la Unión Europea en el terreno de la seguridad y defensa, parte de la voluntad de la misma de arbitrarse como un actor global<sup>(77)</sup>. Por ese carácter y alcance universal que ha de desempeñar la Unión, el análisis de la evolución del escenario estratégico ha de realizarse sobre esas mismas coordenadas. Los modelos de análisis que tradicionalmente descansaban en los estudios regionales de los subsistemas geopolíticos se adecuaban a las realidades de un mundo relativamente homogéneo y cuyas evoluciones no presentaban diferencias significativas con dinámicas internacionales precedentes como afirma Coderch<sup>(78)</sup>.

Sin embargo, si algo caracteriza la evolución del sistema internacional actualmente en curso es que éste no puede calificarse precisamente de homogéneo, al menos sí

---

<sup>76</sup> VILANOVA, Pere: *Orden y desorden a escala global*. Editorial Síntesis. Madrid, 2006, p. 45.

<sup>77</sup> UNIÓN EUROPEA: *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 2003, p. 1.

<sup>78</sup> CODERCH, José: “Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en Naciones Unidas”. En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. y QUEL, Francisco. Javier. (Coord.): *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*. Ariel Derecho. Barcelona, 1997, p. 14.

se consultan las constantes referencias -no exentas en ocasiones de cierto desasosiego- a un “nuevo orden mundial” que no acaba de llegar o hacerse comprensible:

“The crisis in the Persian Gulf, as grave it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective – *a new world order*— can emerge: a new era [...]”<sup>(79)</sup>.

Para ilustrar esta atmósfera, Vilanova<sup>(80)</sup> infiere una doble componente de esta “desorientación”:

- *Incertidumbre*, entendiendo por ella “la dificultad de prevenir crisis, identificar riesgos y amenazas y de identificar referentes de cara al futuro”.
- *Confusión*, en la que el autor va más allá al afirmar que “es la dificultad, o la incapacidad, de describir adecuadamente el mundo actual en términos de *sistema internacional*”, y que impregna a cuanto afecta a ese sistema en los órdenes de las variables, reglas de interacción entre los actores, es síntesis, su “modo de funcionar”.

De este modo, una manera de tratar de contrarrestar ambas derivadas, consiste precisamente en volverse a las herramientas que proporciona la metodología de investigación en relaciones internacionales. La correcta aplicación de las mismas desde la distancia que supone el realizar este análisis 18 años después de la extinción de *iure* de la Unión Soviética, constituye sin duda un beneficio en la objetividad de los resultados.

Sobre la elección de las herramientas que ofrece el método, el alcance global que pretende para sí mismo la Unión obliga a posicionarse de entrada en el terreno de la orientación teórica que parte del método histórico-dialéctico que señala Arenal<sup>(81)</sup>, ya que éste aborda la sociedad como totalidad tratando de dilucidar sus contradicciones estructurales. Esa alusión al método histórico no puede quedar

---

<sup>79</sup> BUSH, Herbert George: “Toward a New World Order.” *A transcript of former president George Herbert Walker Bush’s address to a joint session of Congress and the nation*. National Archives. Washington, (11/09/1990) p. 2

<sup>80</sup> VILANOVA, Pere: (2006): *Op. Cit* p. 38.

<sup>81</sup> ARENAL, Celestino: *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos (5ª reimp.). Madrid, 1984, p. 474.

huérfana de otras contribuciones metodológicas, por cuanto la simple aplicación del mismo correría el riesgo de presentar un cuadro estático de una realidad de las que la historia de las relaciones internacionales constituye sólo una parte de los estudios internacionales. Así la exigencia de aprehender y comprender la dinámica propia de la evolución de la realidad a analizar, exige la combinación de esa perspectiva histórica con el método comparativo, el cual según Calduch:

“[...] nos permitirá captar la dimensión dinámica en términos históricos de esa realidad, al poder diferenciar los sucesos o variables estructurales, que tan solo cambian a largo plazo, de los meramente coyunturales”<sup>(82)</sup>.

De esta manera, se conseguirá poner en resguardo no sólo la científicidad del trabajo y las conclusiones presentadas, sino que también dotará al estudio de las garantías necesarias contra de los excesos y perversión que importa el binomio *coyuntura/tiempo*, y que generalmente se conforma con responder de forma dirigida a necesidades sociales “del momento”, con argumentos significativamente acomodados a las demandas planteadas.

Así de la integración coherente de las aportaciones del método histórico con la finalidad de detectar las variables estructurales definidas de forma atemporal en los sucesivos sistemas internacionales, y de los réditos que presenta el método comparativo que permite superar la escena de lo particular; el análisis habrá de llegar a ponderar la verdadera naturaleza del cambio que sufre el sistema internacional con el advenimiento del final de la guerra fría. En palabras de Hurrell se trataría de evitar “la ignorancia de la Historia y la insistencia incesante en el presente de la ciencia política”<sup>(83)</sup>.

Como habrá podido observarse el punto de partida en la búsqueda de lo particular para el análisis de la naturaleza del cambio en la guerra fría, bebe de su tratamiento en prospectiva desde el punto de vista histórico y comparativo. Todo ello en torno al concepto de orden en relaciones internacionales.

---

<sup>82</sup> CALDUCH, Rafael. *Curso de Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales*, Madrid, Inédito, pp.23-31

<sup>83</sup> HURRELL, Andrew. (2002) “Prólogo a la tercera edición”. En BULL, Hedley. (1977) *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Editorial Catarata, Madrid, 2005, p. 23.

Antes de iniciar el proceso que ha de conducir a los resultados, debe partirse de la premisa de que el espacio de tiempo a analizar (1991-2007) representa tan sólo el 0,89% del total de la historia de la humanidad, lo cual además de proporcionar una “cura de humildad” que será muy útil a la hora de presentar contribuciones de tipo finalista y absoluto, aproxima una idea de lo insignificante que resulta dicho período en el devenir histórico, sí se toma como referencia el año del nacimiento de Jesucristo. Una proyección hacia los siglos previos al año cero en el que pueden encontrarse culturas, civilizaciones e imperios tan importantes como Roma, los griegos, etc. haría nimio e imperceptible el cociente del intervalo resultante de los 18 años a analizar.

Las limitaciones propias de este capítulo no permitirán abordar un estudio a fondo sobre la dinámica del orden en relaciones internacionales, pero Barbé proporciona una idea de la línea de determinación de las variables que han de contribuir a desenmarañar la naturaleza del cambio. La búsqueda de esta esencia significa obtener aquello que en el fondo subyace y que condiciona todos los acontecimientos y dinámicas posteriores acaecidas desde el año 1991. Una mirada de la autora al sistema precedente resulta de una claridad meridiana:

“El sistema internacional surgido en el año 1945 es un sistema clásico en los que respecta a sus orígenes: producto de una *guerra* entre las potencias del sistema”<sup>(84)</sup>.

La autora identifica de esta manera tres puntos a considerar de indudable valor en el proceso de determinación de variables:

- La noción de *sistema*.
- *Guerra* como forma de interacción y *modo de conclusión* de un sistema.
- Elemento formador tradicional del sistema: *Estado* y/o potencia.

Respecto a la *noción de sistema* en relaciones internacionales, mucha es la literatura escrita<sup>(85)</sup> desde las primeras conceptualizaciones sobre la teoría general de sistemas. Por ello y sin desgranar en detalle, la definición de sistema

---

<sup>84</sup> BARBÉ, Esther. (2003) *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos (2 Ed.). Madrid, 2003 p. 235.

<sup>85</sup> MERLE, Marcel. (1978) *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Universidad, Madrid, (2004) (4ª Reimp.) pp. 480-546.



internacional aportada por Barbé resume varios de los aspectos que sustentan la constante histórica de la denominada como dinámica del orden:

“El sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a unas determinadas reglas”<sup>(86)</sup>.

Si bien esta definición, denota una forma de organización de la vida internacional articulada como un todo estructurado y en el que los actores interaccionan en base a unas reglas acordadas; la alusión a un “conjunto de actores” como protagonistas de “lo internacional”, deja entrever una acepción más amplia del concepto de actor y que para los sistemas contemporáneos abarcaría la totalidad de la tipología que sobre los actores internacionales formuló en su día Merle<sup>(87)</sup>, y que va más allá de la consideración del Estado como actor exclusivo. En esta clasificación el académico francés identifica tres grandes colectivos:

1. Estados.
2. Organizaciones intergubernamentales.
3. Fuerzas transnacionales.

Con todo ello, la perspectiva histórica a aplicar recuerda que el “Estado” ha sido el principal actor sobre el que se han articulado las relaciones internacionales – expresiones como “el sistema europeo de Estados” o la defensa del mismo que en su día ya realizaban Hobbes o Maquiavelo ponen de manifiesto este hecho en sus orígenes-, y la forma principal sobre la que se han construido la estructura del sistema y sus interacciones. La sucesión de sistemas internacionales cuya complejidad en cuanto al número y tipo de actores se expande de manera gradual, contribuye a identificar la divisoria entre los diferentes sistemas<sup>88</sup>, así como el alcance y forma de sus mutaciones.

---

<sup>86</sup> BARBÉ, Esther. (2003) *Op. Cit.* pp. 132-133.

<sup>87</sup> MERLE, Marcel. (1978) *Op. Cit.* pp. 341-473.

<sup>88</sup> Sobre la distinción entre los conceptos de “sistema de estados” y/o “sistema internacional”, PISTONE, proporciona una aclaración muy elocuente: “Mientras bastante a menudo se tiende a usar indistintamente la expresión “**sistema internacional**” y “**sistema de estados**”, en nuestra opinión es más correcto usar la primera expresión cuando nos referimos al conjunto constituido por un sistema de estados y por la sociedad internacional que aquél encuadra, y la segunda expresión cuando en

En este sentido, varios son los autores que presentan una división de la cronología histórica en las relaciones internacionales, y aunque ha de señalarse que no convergen de manera unánime, tampoco resulta menos cierto que como denominador común comparten la importancia de la aproximación metodológica planteada<sup>(89)</sup>.

La elección de las postrimerías del siglo XV para acometer el inicio del análisis de las variables no en modo alguno discrecional ya que es entonces cuando la unidad históricamente decisiva y fundamental de análisis –el “Estado”- da sus primeros pasos. De su desarrollo, fortalecimiento y progresiva interacción con otras entidades similares toma forma el sistema europeo de estados, que tiene su definitiva consolidación jurídico-política en la Paz de Westfalia (1648). Para justificar la madurez del estado y la definitiva articulación de las relaciones exteriores entre los componentes de este sistema de estados es posible reconocer una serie de rasgos en las lecturas de los profesores Truyol y Serra<sup>(90)</sup>, Rivero Rodríguez<sup>(91)</sup> y el francés Tilly<sup>(92)</sup>.

La guerra de los Treinta Años como punto de partida para la estratificación cronológica propuesta, es resultado directo de la consolidación formal y material adquirida en esa coyuntura por la unidad de análisis. La conclusión de dicho conflicto en la Paz de Westfalia significa para internacionalistas como Truyol<sup>(93)</sup> “la partida de nacimiento...[...] del sistema europeo de estados. [...]” por cuanto apostilla, “rompe el sentimiento profundo de la unidad de los pueblos europeos”, en referencia

---

cambio nos limitamos a considerar el sistema de los estados, prescindiendo del tipo concreto de sociedad transnacional al que está vinculado”. PISTONE, Sergio. “Relaciones internacionales.” En BOBBIO, Norberto. (Comp.) *Diccionario de Política*. S. XXI. México. (ed. Orig. En italiano, 1983), 1998, p. 372. Cit BARBÉ, Esther. (2003) *Op. Cit.* p. 211.

<sup>89</sup> BUGNION, François: “El derecho internacional humanitario puesto a prueba por los conflictos de nuestro tiempo.” *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Nº 835, 1999, pp. 487-497 Disponible en: [www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/sTDNKP](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/sTDNKP)

FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando. “El uso de la fuerza en un mundo en transición”. *Boletín de Información del CESEDEN*. Ministerio de Defensa. Madrid. Nº 286, 2004, pp. 112-152.

VILANOVA, Pere. (2006) *Op. Cit.*

<sup>90</sup> TRUYOL Y SERRA Antonio. *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid, 2001(1ª Ed. 1974)

<sup>91</sup> RIVERO RODRÍGUEZ Manuel. *Diplomacia y relaciones exteriores en la edad moderna*. Madrid, Alianza, 2000

<sup>92</sup> TILLY Charles. *Las revoluciones europeas 1492-1992*, Barcelona, Crítica, 2000 (1ª Ed. 1996)

<sup>93</sup> TRUYOL y SERRA Antonio. *Op. cit.*, p.31.

a la unidad jurídico-política que representaba la Cristiandad investida en la autoridad y figura del Papa.

En la elección de los sistemas subsiguientes al “sistema de los siglos XVI y XVII” prima el criterio de Vilanova<sup>(94)</sup> en cuanto se tratan de “sistemas internacionales empíricos” que articulan “transiciones de tipo global” hasta la actualidad.

Del sistema diseñado en la Paz de Westfalia y que se agota durante las guerras napoleónicas, el Congreso de Viena (1814-1815) delinea unas líneas básicas de las que se desprenden unas características desde el punto de vista internacional:

- Se establecen unas reglas de interacción (guerra, diplomacia y comercio).
- Como régimen político “aceptable” se proclama la Monarquía absoluta o constitucional limitada.
- Existencia de tres imperios<sup>(95)</sup> (Austro-Húngaro, Ruso y Otomano) y dos grandes potencias (Francia y Gran Bretaña).
- Práctica ausencia de otros actores transnacionales.

El sistema surgido de entonces, además de sufrir algunas crisis intrasistémicas como son las revoluciones de los años 1830 y 1848, se convulsiona de manera definitiva al hacerse insoportables una serie de tensiones que se liberan de manera violenta en la Primera Guerra Mundial. A la finalización de la contienda, el nuevo sistema emergente que resulta diseñado en los tratados de paz y denominado de “entreguerras”, para Vilanova contienen una relevancia especial los siguientes tres puntos:

1. Desaparecen los tres imperios que amparaban el sistema de equilibrios precedente, con la consiguiente proliferación de Estados.
2. Nuevas potencias emergentes (Estados Unidos y Japón).
3. Aparición de una organización internacional con responsabilidades en el área de la seguridad internacional (Sociedad de Naciones).

---

<sup>94</sup> VILANOVA, Pere. (2006) *Op. Cit* pp. 39-45.

<sup>95</sup> En las postrimerías del período habrá de contarse con el I Reich alemán.

De la aún más sangrienta finalización del período entrante que supuso la Segunda Guerra Mundial, conviene traer a colación la reflexión que sobre éste realiza la profesora Barbé:

“Por encima de ello, nuestro interés se centra en el hecho de que la Segunda Guerra Mundial supuso, en *términos de orden*, la *globalización del sistema*”<sup>(96)</sup>.

Además de ello, se han de destacar los siguientes puntos que reflejan de manera sucinta las principales consecuencias a nivel estructural surgidos de Yalta y que están basados en su mayor parte en las reflexiones de Vilanova:

- Aparecen y se consolidan dos superpotencias (Unión Soviética y Estados Unidos), concepto por otra parte nuevo en las relaciones internacionales.
- Proceso de autodestrucción y repliegue de la influencia europea en cuanto a su proyección universal<sup>(97)</sup>.
- Intento de regular y controlar los conflictos –no de negarlos- con una organización internacional, Naciones Unidas.
- Fenómeno de la “descolonización” que aumenta el número de Estados existentes en la sociedad internacional.

Otra de las variables definitorias que caracterizan la conformación de un sistema internacional lo constituye el fenómeno de *la guerra*. Existe un consenso bastante amplio en cuanto a considerarla como un determinante básico del cambio, desde la perspectiva del orden internacional tal y como afirma Bull<sup>(98)</sup>. Es más, este argumento se entiende como un fenómeno capaz de provocar mutaciones cuyas repercusiones son calificadas de “sísmicas” sobre la estructura de los sistemas internacionales, pero que en esencia no son sino una prolongación extrema de las dinámicas sociales de conflicto que históricamente se han arbitrado como motores del cambio en palabras de Vilanova<sup>(99)</sup>.

---

<sup>96</sup> BARBÉ, Esther. (2003) *Op. Cit.* p. 236.

<sup>97</sup> WATSON, Andrew. (1992) *The Evolution of International Society*. Rutledge. Londres, p. 278. *Cit.* en BARBÉ, Esther. (2003) *Op. Cit.* p. 237.

<sup>98</sup> BULL, Hedley. (1977) *Op. Cit.* p. 240-241.

<sup>99</sup> VILANOVA, Pere. (2006) *Op. Cit.* p. 18.

Una vez examinadas las trayectorias y vigencia del concepto de sistema aplicado a las relaciones internacionales, del actor que las ha caracterizado y prima, así como del conflicto o guerra como generador de mutaciones estructurales, es el momento de condensar la información expuesta, y a través de la presentación de un cuadro, sumarizar y hacer visible la parte final en dónde se disecciona las particularidades que en su génesis incorpora la nueva etapa posbipolar caracterizada como de incertidumbre.

**Cuadro 1.-** Evolución de los sistemas internacionales desde el siglo XV.

Sistemas internacionales	Tipo de actor	Ámbito geográfico	Enfrentamiento militar directo	Tratado internacional
Sistema de los siglos XVI y XVII	Estatal	Euroatlántica	Sí. Guerra de los Treinta Años	Paz de Westfalia
Sistema del siglo XVIII	Estatal	Euroatlántica	Sí. Guerras napoleónicas	Acta Final del Congreso de Viena
Sistema del siglo XIX	Estatal	Global	Sí. Primera Guerra Mundial	Tratados de Versalles
Sistema de entreguerras	Estatal	Global	Sí. Segunda Guerra Mundial	Acta de Yalta
Sistema del enfrentamiento bipolar	Estatal	Global	No	¿?

Una observación de las variables resumidas en el cuadro 1. es la constatación de que en el recorrido histórico presentado existen tres dinámicas históricas contrastadas hasta el final de la guerra fría. Estas son a saber:

- A un *orden* internacional le sucede de forma automática otro.
- Toda caducidad de un sistema internacional en la historia finaliza sobre la base de un conflicto armado.

- El trazado de la jerarquía y reglas de interacción del *orden* internacional que sucede al anterior se convienen en un tratado internacional. Los actores contratantes y valedores de ese nuevo orden son en esencia los Estados.

El sometimiento del “sistema bipolar” a estas “reglas de la historia” en las relaciones internacionales, arroja los siguientes resultados:

- A un *orden* internacional no le ha sucedido de forma necesaria otro.
- La finalización del sistema bipolar no se ha debido a un enfrentamiento militar entre las potencias en pugna.
- No existe un tratado internacional que diseñe el marco de referencia a partir del cual y siguiendo la dinámica histórica habría de regirse el siguiente *orden* internacional.

Del producto resultante del análisis pueden establecerse varias conclusiones en torno a la naturaleza de la mutación que supone la desaparición del sistema soviético. Como rasgo que comparten los tres puntos anteriores, puede establecerse el *carácter inédito en la historia* que presenta la mutación que conduce al final del sistema bipolar.

Se ha producido la *ruptura por primera vez* de una dinámica históricamente asentada cual era la “relativa homogeneidad del sistema internacional tradicional”<sup>(100)</sup> como observa Coderch y que Arenal llega a calificar de “relativa simplicidad que presentaba el mundo estatocéntrico de los siglos anteriores [...]”<sup>(101)</sup>. Todo ello sin olvidar el papel central que adquieren los conflictos armados como motor del cambio<sup>(102)</sup>. Como no podría ser de otra manera la confusión se instala tanto en los círculos académicos como en los propios diseñadores y ejecutores de las políticas exteriores de los Estados.

Por ello como reconoce de manera sincera la antigua secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madelaine Albright en sus *Memorias*, al referirse a la situación post

---

<sup>100</sup> CODERCH, J. “Cambios en la sociedad internacional y su reflejo en Naciones Unidas.” p. 14. En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. y QUEL Francisco. Javier. (1997) *Op. Cit.*

<sup>101</sup> DEL ARENAL Celestino. (1995) *Op. Cit.* p. 15.

<sup>102</sup> “La Historia es dinámica, no es una foto fija. Las sociedades están, por definición, en un proceso de cambio permanente, en mutación estructural, y en el centro de esa dinámica hay un **motor** que se llama *conflicto* (la cursiva es del autor)” VILANOVA, Pere. (2006) *Op. Cit* p. 18.

soviética la califica a ésta de “nuevo (des)orden mundial”<sup>(103)</sup>. Esta afirmación resume una constante aún no desterrada que se convierte así en referencia continuada que puede encontrarse no sólo en la documentación oficial de la época<sup>104</sup> sino que también en artículos científicos contemporáneos que tratan de dilucidar algún atisbo del denominado “nuevo orden mundial”<sup>105</sup>. El sustrato de este tipo de afirmaciones es la invocación profundamente arraigada en torno a lo que puede denominarse como la “dinámica del orden en las relaciones internacionales”.

### **Perspectiva conceptual sobre el tratamiento de los riesgos y amenazas desde el final de la guerra fría**

Consecuencia de la implosión y desmoronamiento del sistema soviético, el acta de defunción que debería haber contenido las líneas maestras de un nuevo “esquema de juego”, tampoco existe, lo que arroja al mundo ante un vacío geopolítico que comienza a ser definido como incertidumbre:

“El imperio soviético se desintegraría, pero no estaba claro qué lo iba a reemplazar”<sup>(106)</sup>.

Como muestra, puede analizarse la afirmación anterior de la ex secretaria de Estado, Albright ya que resulta en extremo sugerente. En lugar de utilizar el pronombre interrogativo “¿quién?” más apropiado para identificar al actor estatal que habría de suceder a la Unión Soviética en el sistema internacional que habría de emerger de la guerra fría, utiliza un impersonal y más abierto “¿qué?”. Todo esto resume la (lógica) desorientación teórica y la pérdida de referencias que incorporaba esta nueva etapa histórica para las relaciones internacionales. Como señala Brezinski:

---

<sup>103</sup> ALBRIGHT, Madelaine. (2004) *Op. Cit.* pp. 153, 171-198.

<sup>104</sup> “The crisis in the Persian Gulf, as grave it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective – **a new world order**— can emerge: a new era [...]” BUSH, Herbert George. (11/09/1990) “Toward a New World Order.” *A transcript of former president George Herbert Walker Bush’s address to a joint session of Congress and the nation.* National Archives. Washington, p. 2.

<sup>105</sup> DREZNER, W. Daniel. (2007) “The New World Order.” *Foreign Affairs*, March/ April. Disponible en: [www.foreignaffairs.org/20070301faessay86203/daniel-w-drezner/the-new-new-world-order.html](http://www.foreignaffairs.org/20070301faessay86203/daniel-w-drezner/the-new-new-world-order.html)

<sup>106</sup> ALBRIGHT, Madeleine. (2004) *Op. Cit.* p. 153.

“El colapso de la Unión Soviética produjo una confusión geopolítica de dimensiones monumentales”<sup>(107)</sup>.

Estas ausencias teóricas y de modelo, no sólo se percibía en el mundo científico, sino que también los Estados y los encargados de analizar e implementar las políticas exteriores o de defensa daban muestras de no estar inmunizados a las evoluciones que se avecinaban<sup>(108)</sup>.

Hasta el momento actual, algunos han calificado la evolución internacional en utilizando métodos parciales para definir la realidad internacional, y que al menos desde la perspectiva actual, conviene revisar para matizar una confusión que en poco ayuda no sólo a desenmarañar el presente y un hipotético futuro para Europa y los europeos.

La situación inmediatamente posterior al final de la guerra fría encontró su primer acomodo conceptual en los denominados “dividendos de la paz”, que de forma resumida abogaban por una disminución del gasto militar y su redistribución presupuestaria a fin de maximizar el bienestar de las sociedades.

Para ilustrar esta afirmación no necesita irse a consultar documentación foránea, basta con examinar la postura recogida en los documentos de alto nivel de la defensa españoles:

“La desaparición del enemigo tradicional, aunque supuso un gran alivio en términos de disponibilidades militares [...]»<sup>(109)</sup>.

Y es que la desaparición de ese enemigo tradicional sin que se hubiera producido una confrontación bélica, producía unas consecuencias –también inéditas-, en la percepción y reacción a dicha finalización pacífica de la contienda. Nada mejor que compararlo con dos ejemplos cercanos en el tiempo y el espacio, como fueron las dos guerras mundiales libradas en territorio europeo.

---

<sup>107</sup> BREZINSKI, Zbigniew. (1998) *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós. Barcelona, p. 96.

<sup>108</sup> “Los enfoques tradicionales en política exterior se desdibujarían para mejor o peor [...]” ALBRIGHT, M (2004) *Ibid.*

<sup>109</sup> MINISTERIO DE DEFENSA *Revisión Estratégica de la Defensa. Planteamientos Generales*. Madrid, 2003, p. 37.



En su recordatorio de la Primera Guerra Mundial, Churchill examina el ambiente que rodeaba las negociaciones de paz tras una guerra que había desangrado el continente durante cuatro años:

“¡Pobres de los dirigentes, encaramados en sus pináculos de gloria, sí perdían en la conferencia de paz lo que los soldados habían ganado en cien batallas sangrientas!”<sup>(110)</sup>.

De forma paralela la antigua consejera de Seguridad Nacional, Nancy Sorderberg, recuerda una visita con la delegación norteamericana a las playas de Normandía en el año 1994 en donde afirma que el objetivo el presidente Clinton era que “el pueblo estadounidense comprendiera las necesidades y los sacrificios para preservar ese legado”<sup>(111)</sup>. El final de la guerra fría consecuencia de su peculiar finalización, puso las bases para paradójicamente reproducir los comportamientos que fueron la nota característica en las naciones vencedoras de la Primera Guerra Mundial y que han pasado a la historia denominándose “los felices años veinte” o “los locos años veinte”, pero en el caso que nos ocupa sin que se haya producido dicho el conflicto que terminara con este último sistema. Nancy Sorderberg lo percibe de la siguiente forma:

“Luego de la caída del muro de Berlín, los estadounidenses creyeron que la necesidad de sacrificarse disminuiría y se dispusieron a cosechar los beneficios de la paz”<sup>(112)</sup>.

Por ello no resulta extraño encontrar incluso una referencia directa a la “guerra” en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) <sup>(113)</sup>, en lo que parece tratar de mitigar lo que en la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) denomina como “cambios en los valores sociales”<sup>(114)</sup> y que Joseph Nye resume para el caso norteamericano de una forma clara y reveladora:

---

<sup>110</sup> CHURCHIL,Winston: *La Segunda Guerra Mundial*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2004, (1ª Ed. 1959)

<sup>111</sup> SORDERBERG, Nancy. (2006) *El mito de la superpotencia. Uso y abuso del poder*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, p. 21.

<sup>112</sup> SORDERBERG, Nancy (2006) *Ibid*.

<sup>113</sup> UNIÓN EUROPEA (2003): *Op. Cit.* pp. 1-2.

<sup>114</sup> MINISTERIO DE DEFENSA (2003): *Op. Cit.* p. 40.

“Entre los años 1989 y 2000, las cadenas de televisión cerraron sus corresponsalías extranjeras y redujeron su contenido internacional en dos tercios. Los ejecutivos de televisión descubrieron que “a los adultos jóvenes les importaba más la dieta Zone que las sutilezas de la diplomacia de Oriente Medio”. El presidente de la cadena MSNBC culpó de ello a una “nube nacional de materialismo, desinterés y escapismo”<sup>(115)</sup>.

Esta reflexión sobre el estado y predisposición en el ánimo de las opiniones públicas, en verdad auténticas impulsoras y dinamizadoras de los procesos críticos de la acción exterior de los Estados, coexistían con unos gobiernos instalados en una incomprensible autocomplacencia, exenta por supuesto de cualquier tipo de pedagogía sobre la situación internacional a sus respectivas opiniones públicas, mientras que las dosis de conflictividad en el mundo aumentaban de forma exponencial.

Sin embargo, de manera paralela a la formulación de las perspectivas teóricas que imprimían fuerza y “credibilidad” a los postulados de los *dividendos de la paz*, el mundo se preparaba para ir a la *guerra* en el Golfo Pérsico como consecuencia de la invasión de Sadam Husein del Emirato de Kuwait.

Aunque es cierto que la *guerra* contra el Irak de Sadam Husein agrupó a la mayor coalición de países bajo el liderazgo moral de Naciones Unidas y la autorización expresa del Consejo de Seguridad sobre la utilización del uso de la fuerza que contenía la resolución 678; deben someterse a revisión las conclusiones extremadamente positivas que se han hecho –y hacen sobre la misma-, ya que la primacía del enfoque legal y la perspectiva kantiana de lograr un mundo más justo, son argumentos que si bien explican una parte de la realidad el excesivo escoramiento hacia esas posiciones impiden la inclusión de otras perspectivas necesarias, al tiempo que alimentan el estado de incertidumbre.

Así debería plantearse sí el discurso de los “dividendos de la paz” era mantenible de una manera tan absoluta, cuando de forma coetánea se asistía al *mayor despliegue de soldados, marinos y aviadores de todos desde la guerra de Corea*, para ir a *combatir* a una *guerra convencional* que según espetó en su día Sadam Husein

---

<sup>115</sup> NYE, Joseph S. Jr. (2002) *Op. Cit.* p. 9.

había de ser la “madre de todas las batallas”. La pervivencia de la visión parcial continúa vigente ya que como manifiesta De Diego al referirse a la guerra del año 1991, su análisis se queda en que “Naciones Unidas pareció convertirse, por fin (45 años después de su creación) en la institución capaz de arbitrar eficazmente en los conflictos internacionales”<sup>(116)</sup>, o que “la reacción contra el ocupante iraquí había supuesto una reafirmación del Consejo de Seguridad”. Esta visión no obedece tan sólo a académicos, sino que también era alimentada por el secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuellar<sup>(117)</sup>. Sin embargo, ha de hacerse una precisión ya que la postura del máximo mandatario de la ONU resulta comprensible, legítima y corporativamente responsable –al igual que haría un presidente de una gran empresa-, al explotar las bondades de su producto. Por el contrario, las contribuciones científicas que dan por suficiente el análisis en los términos expuestos, además de las carencias en cuanto a la limitación de su enfoque y resultados, no contribuyen en modo alguno al objetivo de contribuir al entendimiento de las relaciones internacionales del mundo de la posguerra fría.

El mismo argumento puede utilizarse al hablar sobre la *vigencia o no del concepto de guerra*.

A pesar de las connotaciones peyorativas que desde la ética y la moral se proyectan sobre el concepto de guerra, no es menos cierto que para estudiosos del orden internacional la misma ha desempeñado desde el siglo XVI una “función positiva”. Este calificativo bebe directamente del mantenimiento del sistema de equilibrios entre los Estados, cuyo objetivo último reconocía la necesaria limitación del poder de las potencias en las relaciones internacionales. El recuerdo de las guerras

---

<sup>116</sup> DE DIEGO GARCÍA, Emilio. (1996) *Los Balcanes. Polvorín de Europa*. Arcos/Libros, p. 70.

<sup>117</sup> “[...] el estallido de la crisis del golfo Pérsico ha subrayado la necesidad de lograr el retorno a la paz no por el uso unilateral de la fuerza, sino por la implicación de sanciones económicas u otras medidas, como las que indica la Carta. Las posibilidades reales que ahora tienen las naciones Unidas están sometidas a prueba por la acción colectiva, sin precedentes, decididas por el Consejo de Seguridad en el caso de la invasión de Kuwait por Irak, [...]. Los gérmenes de la guerra deben quedar eliminados en todas las zonas del planeta. Los niveles de armamento y de fuerzas deben quedar reducidos tanto a niveles globales como regionales. El espíritu de la cooperación debe extenderse a las relaciones económicas entre naciones. Los recursos comunes y la acción colectiva deben ser movilizados para combatir las plagas sociales, como el tráfico de drogas y el crimen internacionalizado. [...] El único instrumento para plasmar esta solidaridad del espíritu es la Organización de las Naciones Unidas [...]” PÉREZ DE CUELLAR, Javier. (05/12/ 1990) “El Nuevo Orden Internacional según el Secretario General de las Naciones Unidas.” En PEREIRA CASTAÑARES, Juan.Carlos. y MARTÍNEZ LILLO, Pedro. A. (2001) *La ONU*. Arcos/Libros, pp. 88-89.

napoleónicas contra el poder hegemónico de Francia y las sucesivas coaliciones forjadas para limitarlo dan base a esta afirmación. Un recorrido por épocas o sistemas posteriores ofrece un panorama en el que el mantenimiento del *status quo* fue desbordado por Alemania como hegemón en dos conflictos mundiales de proporciones catastróficas. Aunque pueda parecer cuestionable el respaldo de dicho principio vista la finalización de ambos sistemas en la Primera y Segunda Guerra Mundial, tampoco debe menospreciarse ya que la omisión ejercida por las potencias aliadas para detener a tiempo los conocidos como “virajes hacia la guerra” (1933-1939) de Alemania acabaron por desequilibrar el sistema en un conflicto que provocó 60 millones de muertos.

La permisividad en la ruptura del *status quo* del sistema de entreguerras tiene un nombre, las “políticas de apaciguamiento” implementadas desde un pacifismo tan inconsciente e ingenuo como comprensible –por parte de las sociedades, que no de los gobiernos- tras los desastres de la Primera Guerra Mundial.

El resultado es de sobra conocido, pero a este respecto conviene traer a colación la reflexión del entonces primer ministro británico, Neville Chamberlain, a su vuelta de Múnich en 1938, en donde se dio luz verde a la Alemania nazi para apoderarse de Checoslovaquia, última oportunidad para adrizar la nave a la deriva del frágil y precario sistema de equilibrios europeo:

“Qué horrendo, descabellado e increíble sería que estuviéramos cavando trincheras y probándonos máscaras antigás por riñas en un país remoto entre pueblos de quienes no sabemos nada”<sup>(118)</sup>.

Un año después el Reino Unido estaba en guerra con Alemania, participando en un conflicto que le costó ganar seis años al precio de casi medio millón de muertos y el 20% de los costes económicos de la Segunda Guerra Mundial. Sobre este último extremo también pueden hacerse paralelismos con situaciones cercanas en el tiempo o contemporáneas. Los años de guerras en los Balcanes durante la década de los noventa recuerdan medio siglo después los debates y efectos de las “políticas de apaciguamiento” practicadas por unos gobiernos –en parte los mismos que permitieron con su actitud pasiva el desencadenamiento de la Segunda Guerra

Mundial- renuentes a apoyar la diplomacia con la fuerza militar y detener una guerra que en su fase bosnia “llegó a adquirir ribetes de auténtico genocidio”<sup>(119)</sup>. La inacción de esos gobiernos no debe constituirse como un ejercicio de traspaso total de responsabilidades a quién ha sido elegido de manera democrática. El escaso apoyo popular en Europa y Estados Unidos a una intervención militar en la zona reflejados en multitud de excelentes textos y testimonios, atestiguan la importancia de los medios de comunicación<sup>(120)</sup> en el establecimiento de una empatía movilizadora a la hora de asumir la decisión de ir a la guerra –y sus límites- con un coste político calculado. Sobre este particular, Ignatieff disecciona perfectamente no sólo la rueda que ha de conducir a la acción bélica por motivos humanitarios –imposición de la paz-, sino que también analiza el reverso de la moneda, es decir, el proceso lógico que acomoda las conciencias para evitar o retardar la acción militar propia:

“La moral, como el vestir, conoce modas. [...] Aunque la idea dominante en la televisión actual sostiene que no quedan causas buenas –sólo víctimas de causas malas-, nada garantiza que el medio no sucumba a la próxima moda moral. [...] La ética de la víctima sólo genera empatía con los inocentes, pero las guerras civiles modernas –el Líbano de los ochenta, la Bosnia y Ruanda de los años noventa-, donde las distinciones entre civiles y combatientes se desvanecen con frecuencia y el vecino mata al vecino, es difícil separar al inocente del culpable. Los que comienzan como agresores –por ejemplo, los serbios- acaban a menudo como víctimas, y los pueblos que han sido víctimas –croatas y musulmanes- se convierten en agresores. [...] Cuando la empatía fracasa en el intento de hallar la víctima inocente, la conciencia encuentra fácil consuelo en una misantropía superficial. La reacción –“Están todos locos!” reproduce la reconfortante dicotomía imperialista entre el Occidente virtuoso, moderado y sensato y el Oriente fanático y excesivo. [...]

---

<sup>118</sup> Cit. en ALBRIGHT, Madelaine. (2004) *Memorias. La mujer más poderosa de Estados Unidos*. Planeta. Barcelona, p. 235.

<sup>119</sup> PELAZ LÓPEZ, José -Vidal y PÉREZ LÓPEZ, Pablo. (2006) “Las relaciones internacionales: de la Guerra fría al mundo unipolar (1945-2005)”. En A.A.V.V. (2006) *Historia del mundo actual (desde 1945 hasta nuestros días)*. (3Ed.). Universidad de Valladolid. Valladolid, p. 242.

<sup>120</sup> Resulta muy recomendable acercarse a los siguientes ensayos: IGNATIEFF, Michael: *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Taurus, Madrid, 1999. MENDILUCE, José María: *El amor armado*, Booket, Barcelona, 1997. PIZARROSO QUINTERO, Alejandro: *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*, Cátedra/ Publicaciones Universitat de València, Madrid, 2005.

las imágenes televisivas son más eficaces presentando consecuencias que analizando intenciones, más adecuadas para señalar los cadáveres que para explicar por qué resulta tan provechosa la violencia en ciertos lugares”(121).

Un repaso por las intervenciones que en apoyo de la paz se han podido observar durante la década de los noventa, arroja un saldo entre éxitos y fracasos en la evitación de genocidios por ejemplo, cuya diferencia estriba en la utilización del poder militar bajo coordenadas tradicionales a nivel estratégico o conceptual (no táctico), como sucedió en la supresión del cerco de Sarajevo, el cese del genocidio en Kosovo, o como lamentablemente ocurrió durante las fases de indecisión durante el genocidio bosnio (Srebrenica), o la inacción definitiva en Ruanda. Como muestra del fracaso de los enfoques que apostaban que las misiones futuras de las Fuerzas Armadas iban a ser las “misiones humanitarias”, la RED manifiesta lo siguiente:

“[...] a un mundo en el que las misiones de paz ya no son suficientes, y donde la acción militar vuelve a cobrar un papel creciente.”

Por tanto, no debe extrañar que la EES haga un recordatorio no sólo de que la guerra existe, sino que proporcione el dato de que las guerras en el intervalo 1990-2003, costaron la vida a:

“Casi cuatro millones de personas, el 90% de ellas civiles. Más de 18 millones de personas en todo le mundo han tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de conflictos”(122).

De esta forma cabría preguntarse sí la guerra (en todas sus formas), concepto que hunde sus raíces en la violencia –no necesariamente física- con que el individuo enfrenta de manera esporádica sus interacciones lamentablemente vigente durante durante millones de años, podría aventurarse extinguido porque en un sistema internacional, el Imperio Soviético se desintegrara (afortunadamente) *por primera vez en la Historia* sin un enfrentamiento armado. De la misma manera, lo recogido por la RED en atención a la insuficiencia de las “misiones de paz” para garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad mundiales, cabría preguntarse si tras una repaso de la década de los años noventa la utilización de los perfiles más bajos o

---

<sup>121</sup> IGNATIEFF, Michael (1999) *Op. Cit.* pp.28-29.

<sup>122</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Op. Cit.* p. 2.

medios de las mismas, han servido para resolver conflictos abiertos, generalmente en forma de genocidio.

La guerra y la violencia continúan siendo una realidad y su influencia en las relaciones internacionales resulta tan decisiva como lo era en tiempos o sistemas anteriores. Baste señalar que los atentados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (11-S), obtuvieron la calificación jurídica por parte de Washington de ataque armado (*armed attacks*)<sup>(123)</sup>, ya que como sostiene buena parte de la doctrina<sup>(124)</sup>, si bien no fue ejecutado por un Estado, supone un caso de *lex specialis* asimilable desde el punto de vista de los efectos a ataques terroristas de gran envergadura.

La concreción práctica de las medidas de respuesta pueden observarse en la guerra actualmente en curso de Afganistán en el Asia Central ya que de la inacción previa de la comunidad internacional ante lo que se estaba generando en Afganistán –de la cual dan cumplido testimonio varias resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>(125)</sup>–, los

---

<sup>123</sup> “In accordance with article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the US on 11 September 2001”, NEGROPONTE, JOHN, D. *Carta del Representante de los Estados Unidos al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Nueva York, 7 octubre, 2007.

<sup>124</sup> LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, M<sup>a</sup> Eugenia: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*. Cátedra Garrigues. Universidad de Navarra, Thomson/Civitas, Madrid, 2003, pp. 86-87; PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: “¿Ha sido legal el uso de la fuerza en Afganistán?”, AA.VV. *Los retos humanitarios del Siglo XXI*, Publicaciones Universitat de València, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 104.

<sup>125</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución 1333 (2000) de 19 de diciembre de 2000*. “El Consejo de Seguridad [...] Reconociendo las **necesidades humanitarias críticas** del pueblo afgano.

Condenando enérgicamente el persistente **uso de las zonas del Afganistán dominados por** la facción afgana conocida como **los talibanes**, que se denomina a sí misma Emirato Islámico de Afganistán (en lo sucesivo “los talibanes”), **para dar refugio y entrenar a terroristas y planificar actos de terrorismo**, y reafirmando su convencimiento de que la supresión del terrorismo internacional es imprescindible para el mantenimiento de la paz u la seguridad internacionales, [...].

Tomando nota de que los **talibanes se benefician directamente del cultivo ilícito de opio** [...] reconociendo que esos **recursos sustanciales aumentan la capacidad de los talibanes de dar acogida a los terroristas**,

Deplorando el hecho de que los **talibanes sigan proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden** y permitiendo que él **y sus asociados dirijan una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en el territorio controlado por los talibanes y que utilicen el Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales**,

Tomando nota del auto de acusación **de Usama bin Laden y sus asociados por los Estados Unidos de América**, entre otras cosas, por la **colocación de bombas** en las **embajadas** de ese país

riesgos que derivaron de la situación de ese estado fallido han alcanzado a Estados Unidos en América, a España y Reino Unido en Europa, así como otras muchas naciones a lo largo del orbe.

La actual guerra de Irak, más allá de consideraciones legales, políticas o éticas, proporciona otro ejemplo de que por las razones que sean (excluidas las armas de destrucción masiva), la guerra es un instrumento que sigue siendo considerado<sup>(126)</sup>. Asimismo y al calor de este conflicto abierto puede introducirse otro debate que ha contribuido a aumentar el grado de confusión en la escena internacional. Éste no es otro que las tesis que abogan sobre el *poder omnímodo de Estados Unidos y el carácter unipolar de las relaciones internacionales*. Observado bajo el principio histórico del denominado equilibrio de poder –cuyo fin último es evitar la preponderancia de una potencia-, la repercusión que adquirieron las afirmaciones del tipo *hyperpuissance*<sup>(127)</sup> hecha en su día por Hubert Vedrine a la sazón ministro de Asuntos Exteriores francés, para referirse al papel de Estados Unidos tras el final de la guerra fría, abrieron una corriente mundial en ese sentido, que minimizaba cualquier tipo de opción alternativa y aún menos que cuestionase esa proposición.

Estos cálculos del ministro francés podrían calificarse de simplistas pero como buen diplomático encajan y sirven a la política tradicional francesa de distanciarse o compensar su propia impotencia para ejercer su tradicional *grandeur* en los asuntos mundiales. Contribuciones científicas como las de Nye o Mann, no se han revelado suficientes para generar un debate –en el tiempo de su publicación- para reconducir una marea que ahogaba cualquier corriente que tratara de matizar las tesis del mundo unipolar que presupone una capacidad absoluta de Washington, en

---

en **Nairobi** (Kenia) y **Dar es Salam** ( República Unida de Tanzania) el 7 de agosto de 1998 y por conspirar contra la vida de ciudadanos norteamericanos fuera de los Estados Unidos, y *tomando nota asimismo* de la **petición de los Estados Unidos de América a los talibanes de que se los entreguen para que sean procesados (S/1999/1021)**,

Habiendo determinado que el hecho de que las autoridades de **los talibanes** no hayan respondido a las exigencias formuladas en el párrafo 13 de la Resolución 1214 y el párrafo 2 de a Resolución 1267 (1999) **constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales**[...].

<sup>126</sup> Tampoco conviene dejar de lado el recurso a la guerra en sus distintas modalidades (interesetatal, intraestatal) por parte de otros actores (“señores de la guerra”, organizaciones terroristas –FARC/ Al Qaeda-)

<sup>127</sup> Cit. en NYE, Joseph S. Jr. : *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid, p. 21.



ocasiones más basada en la visibilidad de sus acciones –militares, económicas, ideológicas, etc.- que en el examen de sus bases de poder.

Ambos autores la solidez de los cimientos sobre los que se asienta el poder estadounidense. Militarmente es cierto que Estados Unidos son el único estado con unas fuerzas armadas de proyección global, y aunque en este sentido sí podría calificarse el poder de Washington como unipolar en cuanto a su despliegue planetario, potencia de fuego y tecnología<sup>(128)</sup>, estos componentes por sí mismos no son suficientes para no sólo no garantizar su seguridad sino su supremacía mundial. Las fuerzas norteamericanas –al igual que las europeas-, están lastradas por las reticencias a sufrir bajas propias<sup>(129)</sup>, a los límites legales y mediáticos que ejercidos en tiempo legal, limitan su potencial capacidad de destrucción; tolerancias y restricciones a las que sus enemigos ya sean terroristas o un país que no se rija por estándares democráticos asentados no se ven sometidos. A nivel estratégico la asimetría resulta en desfavorable para Estados Unidos y demás países democráticos.

Económicamente, como sostiene Nye, el mundo es multipolar<sup>(130)</sup>, y las cifras le asisten ya que la Unión Europea y Japón, hoy por hoy –sin contabilizar las mareantes cifras que avalan el trepidante ascenso de China especialmente y de otras potencias emergentes-, copan dos terceras partes del producto interior bruto mundial.

---

<sup>128</sup> MANN, Michael: *El imperio incoherente. Estados Unidos y el nuevo orden internacional*, Ed. Paidós, Historia Contemporánea, Madrid, p. 32.

<sup>129</sup> “Por otra parte, a partir de la Guerra del Golfo de 1991, los estadounidenses cambiaron su concepción sobre la enorme cantidad de bajas de todo conflicto armado [...] De un conflicto que implicaba grandes sacrificios, se pasaba a la idea de una nueva inmunidad al costo de la guerra, costo que no afectaba la vida de la mayoría de los ciudadanos. Mientras que dieciséis millones de estadounidenses habían servido en la Segunda Guerra Mundial, sólo 468.000 soldados participaron en la primera Guerra del Golfo. Casi 300.000 estadounidenses murieron en combate en la Segunda Guerra Mundial, en comparación con los 148 caídos en combate en la guerra del Golfo de 1991. Las batallas terrestres duraron sólo cuatro días. Es más, la mayoría de la gente la había visto por televisión, a buena distancia emocional y no conocía directamente a nadie que hubiera peleado en él.” SORDERBERG, Nancy (2005) *Op. Cit.* Pp. 44, 46.

<sup>130</sup> NYE, Joseph, Jr. : “The new Rome Meets the New Barbarians: How America Should Wield Its Power”. *The Economist*, London, 23, March, 2002.

Ideológicamente, como principal valedor del provecho y utilización del poder blando, Estados Unidos se encuentran a consecuencia de la actual guerra de Irak<sup>(131)</sup>, sino en uno de los momentos más bajos –en función a los estudios de publicados con regularidad por el *Pew Center*- siendo superado por la fuerza de su (también europeo) principal enemigo, el fundamentalismo islámico<sup>(132)</sup>.

Todo esto no quiere decir que Estados Unidos en la actualidad y a medio plazo no sean el país más poderoso de la tierra en términos generales y a nivel particular, pero de ahí a tratar de compararlo a momentos de hegemonía prácticamente incontestable durante el periodo de máximo apogeo de Roma –además de no ser comparables-, este tipo de símiles no contribuyen sino a ensuciar más la lente a través de la cual hemos de distinguir el orden presente y futuro.

Como diagnóstico sobre la situación actual de Estados Unidos, resulta de interés el siguiente razonamiento de Mann:

“Mi razonamiento puede ser ilustrado mediante una metáfora inquietante. El imperio estadounidense resulta ser un gigante militar, un conductor desde el asiento de atrás de la economía, un esquizofrénico político y un fantasma ideológico”<sup>(133)</sup>.

De la lectura de Nye y la valoración que hace de los “bárbaros”<sup>(134)</sup> y cómo éstos luchan contra el poder norteamericano, cierto es que el concepto que se debate en el trasfondo –profundamente ligado con el concepto de sistema- es el equilibrio de poder. La investigación de esa parcela, dará origen a la conclusión de este epígrafe, que ayudará a comprender y vislumbrar como en la realidad internacional comienzan a consolidarse y distinguirse una serie de variables que apartan de manera muy significativa la famosa incertidumbre.

---

<sup>131</sup> A pesar de la finalización de la misma proclamada en su día por el presidente G. W. Bush, el autor se refiere a la misma como “guerra” en atención a un paralelismo histórico. Comparativamente, la invasión de las tropas francesas de España en 1808 culminó con la ocupación francesa de nuestro territorio, sin embargo, desde la historiografía española y británica principalmente se refieren a ella – además del sentir popular-, como “**Guerra** de la Independencia”. La razón no es otra que las acciones bélicas no cesaron hasta la expulsión de los franceses del territorio peninsular.

<sup>132</sup> MANN, Michael: (2004) *Op. Cit.* p. 27

<sup>133</sup> MANN, Michael: (2004) *Op. Cit.* p. 26.

<sup>134</sup> NYE, Joseph, Jr. : (2002) *Op. Cit.* pp. 2, 4-6.

La EES apunta a la necesidad de establecer asociaciones estratégicas con países como China, India y Rusia; además de Japón y Canadá. Ciertamente del examen de las bases tangibles de su poder, es decir, desde la perspectiva de los recursos, estos países se configurarán con voz propia frente a los actores europeos y Estados Unidos. Sobre la evolución y competencia entre estos actores tan sólo apuntar algunos datos aportados por el Instituto de Estudios de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Desde el punto de vista económico, las previsiones establecidas para cuatro países, Brasil, China, India y Rusia son que sumado el Producto Interior Bruto (PIB) de toda la terna, en el año 2025 alcanzarán la mitad al sumatorio de los PIB de Estados Unidos, Francia, Japón, Alemania e Italia y en el año 2040 podrán igualarlo. De la misma manera, para el horizonte más cercano del año 2025, el informe establece que las cinco economías más fuertes del mundo serán, pro este orden: Estados Unidos, China (que alcanzará a Japón en 2016), Japón, India y Alemania.

Aunque no se deben tomar todas estas previsiones al pie de la letra, ya que existen numerosas incertidumbres en cuanto países en desarrollo, sí debe afirmarse, que especialmente para los casos de China y la India hay que destacar que en modo alguno han alcanzado el cenit de su poder, ya que hay que recordar que su acceso a la independencia se produjo todavía en la segunda mitad del siglo XX, en unos entornos excéntricos y como sostiene Vilanova al hablar de los estados que acceden a su independencia, con una fragilidad incipiente que habrá de ir transformándose en fortaleza.

Una comparativa del proceso de conversión de una colonia en superpotencia, como son Estados Unidos, puede ser útil para hacerse una idea del proceso que está en marcha ya que lo vasto de sus recursos y su potencial, hacen que de pilotarse bien el desarrollo económico, social y político, se impongan por una simple cuestión de inercias y proceso histórico. Aunque sus fuentes de poder tardarán tiempo en ser lo suficientemente sólidas (en todos los órdenes) para poder desafiar al mundo occidental, no puede olvidarse que por ejemplo Estados Unidos y Europa, se han puesto a reaccionar no hace mucho tiempo ante la “carrera china por África.” Las cifras apabullan y debe considerarse que en el año 1991 era prácticamente inimaginable poder encontrar “links” de Internet en una página oficial del Gobierno

mauritano a medios de comunicación chinos<sup>(135)</sup>; más concretamente tres de los siete que contiene.

Por ello el juego de Europa y de Estados Unidos como apunta la EES tendrá que además de fomentar las asociaciones con estos países así como el mantenimiento de buenas relaciones, se deberá evitar sobre todo el desgaste inútil de europeos y americanos, ya que ésa sería la forma más rápida de que adquirieran más relevancia internacional estas potencias emergentes. La otra cara de la moneda es la concertación de esfuerzos activos y conjuntos, en lugar de reactivos.

Por tanto no deja de ser curioso, que desde 1991 y tras un breve período de indefinición, existen varios actores que evolucionan entre la niebla de lo inédito como oscuros matalotes con un rumbo tan fijo como oculto. De manera estructural se produce un momento de suspensión en cuanto a las formas y modos de equilibrar y arbitrar un sistema. Sin embargo, podría decirse que Europa y Estados Unidos han fracasado en su objetivo de crear un mundo más seguro (11-S) y lo que es más grave han perdido la iniciativa pro el momento. El aprovechamiento de la posición de poder que tanto Europa y muy especialmente Estados Unidos poseían tras el fin de la guerra fría, no ha podido evitar el surgimiento de actores transnacionales realmente poderosos que no sólo escapan al control del Estado, sino que movimientos de tipo terrorista como Al Qaeda han sido y están siendo capaces de condicionar una mutación estratégica de las relaciones internacionales. De manera paralela, los denominados poderes emergentes citados, han acelerado un proceso de reforzamiento de sus variables de poder cuyo efecto global –unido al desgaste occidental en las dos guerras actualmente en curso y demás políticas asociadas a la seguridad-, contribuyen no sólo a limitar el poder de Estados Unidos, sino que al mismo tiempo produce un efecto equilibrador en las relaciones internacionales. Esto último sí es otra novedad, cual es que fuerzas transnacionales no sólo provocan una mutación estratégica global, sino que además contribuyen a erosionar de manera acusada, el poder de la principal potencia mundial, mientras el proceso de ascenso de otros actores estatales también saca provecho de esa dispersión de esfuerzos.

---

<sup>135</sup> AGENCE MAURITANIENNE D'INFORMATION. REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE (Última consulta 15/11/2007) (Liens utiles): <http://www.ami.mr/fr/liensutiles.html>

En definitiva, la tan cacareada incertidumbre se aclara bajo una combinación de actores estatales y no estatales, con un mayor capital de recursos intangibles<sup>(136)</sup>, todo ello en un momento en el que Occidente ha perdido la iniciativa. Quizás en lugar de una incertidumbre en “ausencia de un nuevo orden internacional” resultado de la confusión instaurada tras las formas inéditas de finalización del último sistema, el problema sea más una cuestión de *continuidad* que de nuevos modelos.

### **El vecino ruso: coordenadas de tratamiento y evolución**

El tratamiento significado que va a hacerse de Rusia en este capítulo obedece a varias derivadas. La primera es su posición geográfica. Por esta no sólo se encuentra geográficamente próxima a la Unión, sino que también proyecta su influencia sobre otras áreas de creciente importancia estratégica como son el mar Caspio y Asia Central, bajo una perspectiva de creciente importancia y exigencia de las tensiones pro los hidrocarburos. En segundo lugar, es su consideración histórica que ligada al enorme potencial que administra Rusia, habrá de ser un interlocutor de envergadura, que llegado el caso, por su importancia, pudiera ser catalizador y dinamizador de una voz única para los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. La tercera, que da paso al cuerpo del análisis son la escalada de actos y declaraciones que han provocado una proliferación –especialmente en medios de comunicación- de llamadas sobre la hipotética “vuelta a la guerra fría” en lo que se interpreta como un “nuevo papel de Rusia” en las relaciones internacionales. Puede que esto sea así (o no), pero como premisa básica y fundamental, no debieran desprenderse conclusiones o juicios finalistas basados en análisis coyunturales que en buena parte se sitúan en las “antípodas” del método científico.

Desde un punto de vista empírico, no pude obviarse que se ha registrado una secuencia de actos por parte de las autoridades rusas, que según señala Mangas<sup>(137)</sup>, tienen una relación bastante directa con el discurso pronunciado por el presidente ruso Vladimir Putin durante la XLIII Conferencia sobre Política de Seguridad celebrada en Múnich en febrero de 2007.

---

<sup>136</sup> BARBÉ, Esther (2003) *Op. Cit.* pp. 159-162.

<sup>137</sup> MANGAS, Araceli (2007) “Rusia vuelve a enseñar los dientes.” *Diario El Mundo* (23/07/2007)

¿El comportamiento internacional de Rusia debe considerarse como algo extraño, y aún más, novedoso? ¿Responden los diagnósticos ofertados más a cuestiones relacionadas con que las agendas políticas, mediáticas y en ocasiones académicas se ven condicionadas por el *prime time* de la realidad internacional? Probablemente desde un punto de vista metodológico la respuesta a la segunda cuestión puede afirmarse como válida, con los inevitables efectos que produce la gestión de informes con carácter reactivo. Por esta razón, se estima necesario introducir esta advertencia a modo de variable de control sobre la perspectiva a adoptar en este análisis.

Una evaluación del papel de Rusia con cierta vocación de prospectiva tendrá como objetivo no el “acertar”, sino el contrarrestar en la medida de lo científicamente posible la incertidumbre, “basándose en tendencias sujetas a las leyes de la evolución, y en mutaciones que no lo están” como afirma De Miguel<sup>(138)</sup>. Consecuentemente, en la búsqueda de esas constantes habrá que bucear en la evolución histórica de la política y acción exterior rusas.

Desde su fundación en el siglo IX a partir del principado de Kiev, la acción exterior rusa se ha visto condicionada por la geografía, no sólo en cuanto a sus políticas de expansión territorial, sino que también y consecuencia directa de ello, en la formación de una percepción geopolítica que irá modulando el pensamiento estratégico de sus élites. Éste factor resulta de gran importancia para entender los movimientos del gigante “euroasiático” ya que debido a su gran dimensión espacial no posee una vocación geopolítica clara como pudiera ocurrir con otras naciones. Como sugiere Gottman:

“La posición es la característica más geográfica de un territorio”<sup>(139)</sup>.

Desde los comienzos de su historia en el territorio de la hoy República de Ucrania, la configuración de Rusia en torno al eje Moscú-Iaroslav<sup>(140)</sup>, no ha sido ni mucho menos un proceso que pueda catalogarse como armónico. El traslado del centro de

---

<sup>138</sup> DE MIGUEL RAMÍREZ, Miguel. (2007) “Prospectiva y planeamiento estratégico.” En *Revista de aeronáutica y astronáutica*. Ministerio de Defensa. Ejército del Aire. Madrid. Septiembre, p. 696.

<sup>139</sup> GOTTMAN, Jean *La Politique des Etats et leur géographie*. Col « Sciences politiques », Librairie Armand Colin. París, 1952, p. 78. *Cit.* en SANGUIN, André-Louis: *Geografía política*. Madrid. Oikos-Tau, 1981, p. 28.

<sup>140</sup> SANGUIN, André.-Louis (1981) *Geografía política*. Madrid. Oikos-Tau, p. 66.

gravedad ruso desde las estepas meridionales hacia las zonas boscosas del norte respondía a razones de naturaleza defensiva ya que desde muy temprano su posición central en el espacio euroasiático condena a la *Rus* a verse cercada, acosada y en ocasiones invadida desde todos los puntos cardinales. De esta forma resulta fácil comprender que las políticas expansivas de Rusia desde los tiempos de Iván *el Terrible*, obedezcan a un “imperialismo defensivo”<sup>(141)</sup> que les lleva a ocupar unos territorios y pueblos que nunca fueron rusos por razones de “seguridad exterior”, como señala Muñoz-Alonso<sup>(142)</sup>. A modo de ejemplo puede presentarse un diagrama conceptual de la posición geoestratégica de Moscovia en el comienzo del reinado de Iván *el Terrible* (1533-1584), una vez expulsados los tártaros o mogoles de la Horda de Oro<sup>(143)</sup>, cuadro 2.

**Cuadro 2.-** Antecedente y ejemplo de la «percepción de cerco» en la política exterior rusa.



El resultado de esta situación fue una casi incesante actividad bélica por parte de los sucesivos monarcas rusos. Este continuo guerrear no es resultado de una política unificación nacional, a semejanza de otros estados europeos como pudieran ser España, Francia, Italia o Gran Bretaña, sino que eran la respuesta a la constante situación de cerco resultante de su posición central en el continente euroasiático. De esta forma, las “políticas de todos contra Rusia”<sup>(144)</sup> han trascendido al siglo XVI, lo

<sup>141</sup> MUÑOZ-ALONSO, A. *La Rusia de los zares*. Espasa. Madrid, 2007, p. 56

<sup>142</sup> MUÑOZ-ALONSO, A. (2007) *Op. Cit.* p. 108.

<sup>143</sup> Para profundizar en la foto histórica que reproduce este esquema consultar el estudio de MUÑOZ-ALONSO, A. (2007) *Op. Cit.* pp. 56-61, 71-90.

<sup>144</sup> MUÑOZ-ALONSO, A. (2007) *Op. Cit.* p. 66.

que ha generado en el subconsciente de las élites rusas un curioso proceso según Gallois:

“A medida que aumenta su imperio, el temor de invasión y de ser cercados se convertirá en una especie de delirio obsidional, como si la supervivencia de la nación dependiera de la universalidad de su poder”<sup>(145)</sup>.

De esta forma, no debe resultar extraño por tanto el que, Rusia y sus élites se muestran extremadamente sensibles ante prácticamente cualquier comportamiento, sensación o rumor que *hipotéticamente* pudiera afectar a su seguridad, desde un punto de vista geográfico especialmente. Este proceso se mantiene plenamente vigente hoy en día y no es previsible que vaya a verse modificado a medio plazo. Como prueba que argumenta la plena vigencia de la perspectiva geopolítica de la posición/ cerco como elemento nuclear de la estrategia rusa el *Concepto de Seguridad Nacional* ruso firmado por Vladimir Putin el 28 de junio de 2000, se refiere a este extremo de la siguiente forma:

“A distinguished feature of Russia’s foreign policy is that it is a balanced one. This has been predetermined by the *geopolitical position of Russia* as one of the largest Eurasian powers [...]”<sup>(146)</sup>.

Sin abandonar este enfoque, no debe caer en el olvido que no llegan a 20 años el tiempo en que Rusia o la Unión Soviética era considerada como el “imperio del mal”, pero imperio en definitiva. Contra ese prácticamente inapreciable intervalo en la historia, se opone la realidad de que en los últimos doscientos años ese sentimiento de “claustrofobia espacial” ha sido azuzado por la invasión del *territorio* ruso en cinco ocasiones, y debe llamarse la atención sobre el hecho de que durante durante el último siglo han coincidido no sólo el mayor número de transgresiones de su frontera por parte de ejércitos invasores extranjeros sino que también se corresponden con las dos invasiones más sangrientas:

- 1812, invasión del Ejército francés y quema de Moscú.
- 1854, invasión aliada durante la guerra de Crimea.

---

<sup>145</sup> GALLOIS, P. (1992) *Geopolítica. Los caminos del poder*. Ediciones Ejército. Madrid, p. 453.

<sup>146</sup> GOVERNMENT OF RUSSIA (28/06/2000) *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. Approved by the President of the Russian Federation, V. Putin June 28, 2000. Moscow, p. 4.



- 1916, Primera Guerra Mundial, invasión alemana que finaliza con el derrocamiento y fusilamiento de la familia real rusa.
- 1918, intervención de tropas extranjeras en territorio soviético durante la guerra civil rusa.
- 1941, invasión de la Alemania de Hitler que se salda con una cifra superior de más de un muerto por cada diez ciudadanos soviéticos.

Para comprender el calado de esa proposición en el “subconsciente ruso” y no observarlo como algo excepcional, puede ilustrarse con un paralelismo que puede resultar más cercano a los europeos, como es la inquietud de Francia ante cualquier afirmación de poderío de Alemania. El antiguo primer ministro británico W. Churchill<sup>(147)</sup> en la introducción a su obra: *La Segunda Guerra Mundial* se refiere a que el territorio francés había sido invadido cinco veces en los últimos cien años arrojando un saldo de siete millones de franceses muertos. Refuerza este argumento Barbé<sup>(148)</sup> al aportar el dato de que durante la Primera Guerra Mundial un 50% de los jóvenes franceses entre 20 y 30 años murieron o fueron heridos durante los cuatro años de enfrentamiento bélico.

Por todo ello, no debe extrañar la inicial posición contraria a la reunificación de Alemania adoptada por Francia en noviembre de 1989, mientras como sostiene Arias, centenares de alemanes orientales se jugaban la vida por alcanzar la República Federal<sup>(149)</sup>.

La percepción de “cerco” rusa se ha visto que además de no ser un comportamiento exclusivo, hunde sus raíces en una historia en muchas ocasiones cruenta y sanguinaria. Sus consecuencias aún permanecen y ni mucho menos se podrá desterrar ese sentimiento del colectivo ruso a corto o medio plazo. El seguimiento y evaluación de la incidencia de este hecho comienza en el último proceso histórico

---

<sup>147</sup> CHURCHILL, Winston: *La Segunda Guerra Mundial*, Vol. I. La Esfera de los Libros, Madrid, 2004,

<sup>148</sup> BARBÉ, Esther. (2003) *Op. Cit.* pp. 23-24.

<sup>149</sup> Sobre este particular pueden consultarse varios artículos. ARIAS, Inocencio. (18/05/1995) “Mitterrand, ¿el gran cínico?” *Diario El Mundo 18 de mayo de 1995*. Madrid; GENSCHER, Hans-Dietrich. (01/11/1999) “Siempre estuve seguro de que viviría para presenciar la reunificación de Alemania”. *Diario El Mundo de 7 de noviembre de 1999*. Madrid; BAVÉREZ, Nicolas. (21/01/2006) “François Mitterrand o la nostalgia por el último Monarca francés”. *Diario ABC de 21 de enero de 2006*. Madrid; WESSELING, H.L. (2002) “France, Germany and Europe.” *European Review*. Num. 10, Issue 3. Cambridge University Press. Cambridge, pp. 301-304.

decisivo al que se ha visto enfrentado el país, sus élites y sociedad: el desmoronamiento de la Unión Soviética. Dicho proceso que acabó por fagocitar a la propia Unión prácticamente es paralelo en términos históricos a otro que se pone en marcha en la antigua Europa soviética cual es el inicio de una expansión de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia las mismas fronteras rusas<sup>(150)</sup>.

Bajo las coordenadas rusas se puede percibir el acoso o cerco del bloque sino soviético desde su posición central en el continente euroasiático, batiéndose desde su *heartland* contra la estrategia periférica de los aliados occidentales<sup>(151)</sup>.

Los puntos de fricción, conflicto o crisis representados ponían de manifiesto no sólo su *voluntad* y *capacidad* para combatir al bloque ideológico rival. Frente a esa dinámica de conflicto sostenida durante medio siglo los ciudadanos y élites rusas se tuvieron que enfrentar de forma brusca con una situación nueva que sintetiza perfectamente Shamberg cuando afirma que tras el fin de la Unión Soviética,

“Rusia era la más grande pero era asimismo más pequeño que la Unión Soviética o el Imperio Ruso a la muerte de Pedro *el Grande* en 1725”<sup>(152)</sup>.

Este cambio ha sido calificado por Brezinski califica como “choque histórico”.

La descripción que de ese *shock* realiza el autor norteamericano merece reproducirse de manera literal:

“[...] el pueblo ruso –que, en términos generales, era menos consciente que el mundo exterior de la proximidad de la desintegración de la Unión Soviética-, descubrió de pronto que había dejado de ser el amo de un Imperio

---

<sup>150</sup> “Rusia entiende que las ampliaciones de la UE y la atracción que el bienestar europeo prende en la población de los países de su cordón de seguridad como Moldavia o Ucrania, o en algún estado trascaucásico como Georgia) pueden producirle un aislamiento político y estratégico indeseable.” MANGAS, Araceli (2007) *Ibid.*

<sup>151</sup> BREZINSKI, Zbigniew. (2003) *Op. Cit.* p. 17.

<sup>152</sup> SHAMBERG, Vladimir. (1996) “Rusia en busca de su destino en el mundo de la postguerra fría.” En *Air & Space Power Journal. The United States Air Force Magazine*. Washington. Primavera, p. 1

transcontinental y que las fronteras de Rusia habían retrocedido en el Cáucaso hasta su posición de principios del siglo XIX y- lo que resultaba mucho peor y más doloroso- en el oeste a la de alrededor de 1600 poco después del reinado de Iván *el Terrible*<sup>(153)</sup>.

Una mutación de tal calibre en el mapa mundial, merece ser reflexionada desde la perspectiva que supone considerar a la antigua Unión Soviética como un imperio que aún ostentando la capacidad militar para destruir incluso el planeta en escasamente una hora, se desvanecía perdiendo su posición histórica sin disparar un solo tiro<sup>(154)</sup>. Todo ello parecía recordar un nuevo fracaso de una sociedad –la rusa- que alimentaba el fatalismo tan presente en su novela.

Como no podía ser de otra manera el *sentimiento de humillación* surgido de ese momento se instaló “de nuevo” en las élites rusas. A este respecto, la percepción señalada también tiene un recorrido histórico remontándose a los tiempos de la emperatriz Catalina II *la Grande*, cuando a colación del daño que produjo para el prestigio y la imagen de Rusia la decisión de Pedro III de retirarse e forma unilateral de la guerra de los Siete Años, abandonando a sus aliados austriacos y franceses, y devolviendo incluso las conquistas realizadas a Federico II de Prusia. Tal fue el resentimiento de los aliados contra Rusia que no fue invitada a las negociaciones que pusieron final a ese conflicto en la Paz de Hubertsburg (1762):

“El tiempo demostrará que no nos arrastraremos nunca más [...]”<sup>(155)</sup>.

Este papel de “obediente socio minoritario” como sugiere Schulze<sup>(156)</sup> encuentra reflejos de manera temprana en la etapa postsoviética, cuando de visita oficial a Madrid (1994) el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Kosirev añadía que:

“Rusia no puede aceptar un papel secundario en la política mundial”<sup>(157)</sup>.

---

<sup>153</sup> BREZINSKI, Zbigniew. (2003) *Op. Cit.* p. 96.

<sup>154</sup> Los actuales acuerdos de desarme fijan el número de cabezas nucleares en 1.700, cuando en realidad con tan sólo 700 bastarían para que el planeta dejara de existir. AFANASIEV, Y. (2002) “La Unión Europea es la única perspectiva real para Rusia.” *Diario El Mundo* 21/05/2002.

<sup>155</sup> *Cit. en* MUÑOZ-ALONSO, A. (2007) *Op. Cit.* p. 217.

<sup>156</sup> SCHULZE, P. W. (1994) “La política exterior rusa. Entre la cooperación global y el rol de gendarme regional”. En *Nueva Sociedad*. Nº. 134. Nov-Dic., p. 18.

<sup>157</sup> *Cit. en* SCHULZE, Peter. W. (1994) *Op. Cit.* p. 21.

En referencia a la política exterior de Washington. Y esto es así porque a esa percepción de subordinación de una Rusia en transición, se le hacía muy difícil encajar gestos como las intenciones –bien acogidas por la OTAN- de integrar a los países resentidos del antiguo Pacto de Varsovia, la escasa consideración de la posición rusa respecto a la política en los Balcanes, o por último la incomprensible ausencia de invitación al presidente ruso a las conmemoraciones del desembarco aliado en Normandía, trasladando una impresión “como si la Unión Soviética no hubiese jugado un papel principal en la guerra contra la Alemania de Hitler”<sup>(158)</sup>.

Así no resulta extraño que la necesidad del Kremlin de contar con Estados Unidos y Occidente como los aliados naturales para coadyuvar a Rusia en su transición a la democracia<sup>(159)</sup>, pronto presentaran unos réditos más negativos que aportaciones en sentido contrario. La regresión y surgimiento de los movimientos de retórica ultranacionalista<sup>(160)</sup> que se traducían en agresivos discursos –especialmente de cara a las elecciones de diciembre de 1993- pronto comenzaron a calar en la población y sectores de la alta administración y dirección política de Moscú.

Agitar el sentimiento de humillación, es una de las bazas que a menudo se juegan en la política interior rusa, y su influencia actual no debe ser asimismo menospreciada, ya que si existe una cada vez mayor interdependencia entre las políticas exteriores y domésticas<sup>(161)</sup>, sus efectos se multiplican cuando la coyuntura social, económica o política no son las más idóneas para el Gobierno que ostente el poder, caso al que Rusia no constituye una excepción.

Para el caso ruso, una de las bazas o factores que también están asentados en la historia y que goza aún de una gran relevancia se conoce con el nombre de

---

<sup>158</sup> SHAMBERG, Vladimir. (1996) *Op. Cit.* p. 2.

<sup>159</sup> “[...] convirtió a sus socios en la mejor opción estratégica para Rusia y los Estados Unidos. Rechazar esta opción implicaría la pérdida de una oportunidad histórica para facilitar la formación de un Estado Ruso democrático y abierto, y la transformación de un mundo inestable y confrontacional en uno pacífico y democrático.” KOZIREV, Andrey: “The lagging Partnership.” En *Foreign Affairs*. Mayo-Junio. Nueva York, 1994, p. 59. *Cit. en* SHAMBERG, Vladimir. (1996) *Op. Cit.* p. 1.

<sup>160</sup> Sobre este particular consultar ULIANOVA, Olga: “Experiencias populistas en Rusia.” *Revista de Ciencia Política*. Instituto de Ciencia Política. Vol. XXIII. Nº 11. Santiago de Chile, 2003, pp. 171-174.

<sup>161</sup> GOUREVITCH, Meter: “La “segunda imagen” invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas.” GIL, Olga y SANZ, Luís: *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Revista Zona Abierta 74, Asociación de Revistas Culturales de España, Madrid, 1996, pp. 21-68.

*rusofobia*. La percepción que de Rusia se ha tenido históricamente en lo que se denomina Occidente ha venido marcada por lo que podría calificarse como una suma de sentimientos encontrados. Esta amalgama incluiría el tradicional recelo por su carácter colosal, cierta imprevisibilidad en los comportamientos de un gigante, el ruso, en dónde la cultura de la violencia y los *tícs* autoritarios no han sido desterrados de sus interacciones diarias. Como ejemplo, pueden citarse las percepciones que en Occidente han causado el contemplar las imágenes de la guerra de Chechenia o el cuestionamiento público de los asaltos de las fuerzas de seguridad federales a la escuela de Beslán, o la matanza ocurrida en un teatro moscovita. Todo ello por no citar el tratamiento informativo del asesinato de la periodista crítica con el gobierno de Putin, Ana Politovskaya o del ex espía Litvinenko.

En ocasiones líderes y medios de comunicación construyen sus discursos o crónicas teniendo como denominador común alguno de estos ejes. Aún así puede constatarse que esta imagen de Rusia no es algo nuevo ni obedece a “nuevas prácticas” que denotan una vuelta a la guerra fría. En absoluto, la rusofobia es algo que ha prendido en las conciencias occidentales desde la última parte del reinado de Iván IV y por la cual pasó a la posteridad con el sobrenombre de *el Terrible*. Conocida como la *Opritchnina*<sup>162</sup>, este último período de su reinado se caracterizó por la represión brutal ejercida por un cuerpo creado *ad hoc* para ejecutar una campaña de “limpieza” de traidores y conspiradores, cuyos miembros eran conocidos como los *opritchiniki*. En un número de 6.000, se convirtieron en el terrores de Moscovia cabalgando vestidos de negro sobre sus caballos negros, de cuyas monturas pendían una cabeza de perro y una escoba para demostrar su voluntad de “morder y barrer” a los conspiradores.

Este “mal comienzo” coincide con una intensificación en aquel periodo de los contactos diplomáticos de Rusia con Occidente, con lo que su particular “leyenda negra” comenzaría a pesar en sus relaciones exteriores. En este sentido es interesante observar la reflexión de Muñoz-Alonso que relaciona esta imagen negativa de Rusia con el sempiterno sentimiento ruso de “cerco”:

---

<sup>162</sup> MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* pp. 61-70.

“Por toda Europa se extendieron noticias y rumores sobre la política represiva de Iván que confirmaron a muchos rusóforos en su idea de que Rusia era un país diferente con el que era difícil, por no decir imposible, llegar a ningún tipo de acomodación [...] esta imagen tan negativa fue un pesado lastre que impidió cualquier progreso y mantuvo a Moscú en su tradicional aislamiento”(163).

Por su tamaño así como su imagen asociada a la crueldad, en los años posteriores y al calor de las sucesivas contiendas que iban confirmando la consolidación de Rusia en el *status* de gran potencia, la rusofobia es algo de los que San Petersburgo y luego Moscú no pueden desembarazarse. El barón Shafirov, uno de los mejores diplomáticos de Pedro *el Grande* se dirigía a un diplomático francés en los siguientes términos:

“Sabemos muy bien que nuestros vecinos ven con muy poco agrado la buena posición en que Dios se ha complacido en ponernos; que se sentirían felices si se les presentase la ocasión de encerrarnos de nuevo en nuestra antigua oscuridad, y que si buscan nuestra alianza se debe más al miedo y al odio que a ningún sentimiento de amistad”(164).

Así la dificultad de que los puentes que se tiendan desde Occidente hacia el éste tengan unas estructuras realmente sólidas, la proporciona una aseveración del genial poeta ruso Fiódor Dostovieski hace dos siglos:

“Europa nos tiene una notable antipatía y nunca le hemos gustado”(165).

Aunque esta lapidaria frase, pertenece además de a un literato a una persona que militaba en las filas de los eslavófilos y que en pugna con los occidentalistas representan la lucha o la contradicción secular de la orientación estratégica rusa, dos siglos después pueden encontrarse declaraciones similares, como resume Piontokovsky:

---

<sup>163</sup> MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 66.

<sup>164</sup> MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 149.

<sup>165</sup> *Cit. en* DE ANDRÉS, Jesús: “La política exterior rusa: directrices y condicionantes.” En *Influencia rusa en su entorno geopolítico*. Monografía del CESEDEN N° 51. Ministerio de Defensa. Madrid, 2002, p. 27.

“We are part of Europe, yet Europe is shoving us out of Europe”; “We would like to have a strategic partnership with the West, but we are been rejected”; “They do not believe in our desire for peace and friendship, and regard our good will as weakness”<sup>(166)</sup>.

Directamente relacionado a su vez con lo anterior, se encuentra el debate de las orientaciones estratégicas rusas. Este de forma simple se resumiría en la siguiente cuestión: ¿Rusia debe mirar a Occidente o al Este? Bien entendido ha de comenzarse con que históricamente estos impulsos que están detrás de la acción exterior rusa, han oscilado entre aquellos que pueden denominarse más “occidentalistas”, los que no lo son (también conocidos como “eslavófilos”); e incluso aquellos que postulaban por dotar de una visión más marítima<sup>(167)</sup> de la política exterior y de defensa rusa, en abierta contradicción con quienes apostaban por una visión más continental de su estrategia.

Sin afán de ser rigurosos, sí hay que destacar que las disputas y luchas entre estas diferentes visiones dentro de las élites rusas en modo alguno deben considerarse como algo superado. Autores como De Andrés<sup>(168)</sup> sitúan el origen de estas tensiones en el reinado de Pedro I *el Grande*, cuyo reinado se ha caracterizado por ser “el más netamente occidentalizador de la historia rusa”<sup>(169)</sup> en donde ante sus intentos modernizadores, se producen reacciones –en ocasiones viscerales<sup>(170)</sup>– en su contra irrumpiendo de esta forma en la historia rusa los grupos denominados como “eslavófilos”. No en vano, en este período (1703) será cuando el monarca traslade la capital desde Moscú a San Petersburgo, en su intento de orientar de una manera clara la vocación universal de Rusia. Como recoge Gallois:

---

<sup>166</sup> PIONTKOVSKY, Andrei. (2006) *East or West? Russia's Identity Crisis in foreign Policy*. The Foreign policy Centre. London, 2006, p. 6.

<sup>167</sup> MOSCOSO DEL PRADO, Fermín: “Evolución de la estrategia marítima”, AA.VV. *La estrategia marítima y su evolución. Evolución de la estrategia marítima desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días y su proyección en el próximo siglo*, Editorial Naval, Madrid, pp. 259-352.

<sup>168</sup> DE ANDRÉS, Jesús. (2002) “La política exterior rusa: directrices y condicionantes.” En *Influencia rusa en su entorno geopolítico*. Monografía del CESEDEN Nº 51. Ministerio de Defensa. Madrid, p. 27.

<sup>169</sup> MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 129.

<sup>170</sup> “[...] se desata un rechazo de todo lo extranjero, como reacción al declarado occidentalismo de Golytsin (“favorito” y “ministro universal” de Pedro I), y en octubre de 1689 es quemado vivo en la Plaza Roja el milenarista misionero protestante Quirinus Kulhman.” *Ibid.*

“Vemos al zar orientado hacia los océanos a un país obstinado en apropiarse nuevos espacios terrestres”(171).

En este sentido también resulta particularmente significativo, que Pedro I *el Grande*, más allá de sus aficiones náuticas, sea considerado como el padre de la Marina de Guerra rusa, ya que la posesión de una armada con capacidad oceánica, ha sido y es un elemento que permite proyectar potencialmente un efecto estratégico de manera casi universal. A este respecto conviene llamar la atención sobre tres datos. El primero de ellos se desprende de un criterio cuantitativo en relación con la superficie terrestre, y es que más de dos tercios del globo están cubiertos por agua salada(172). En segundo lugar, se sitúan las posibilidades estratégicas que implica el que los océanos proporcionen un acceso al poder desde los océanos a los litorales de 139 de las 182 naciones del mundo(173), figura 1.

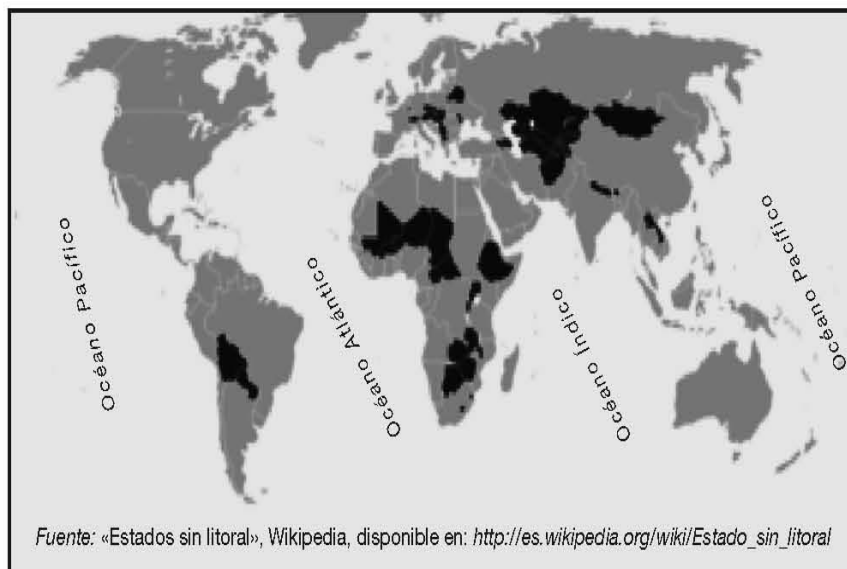


Figura 1.- Estados sin acceso al mar

<sup>171</sup> GALLOIS, Pierre. (1992) *Op. Cit.* p. 449.

<sup>172</sup> THE WHITE HOUSE (2005) *The National Strategy for Maritime Security*. Washington, p. 1.

<sup>173</sup> Concepto de operaciones navales usa



Por último, la dimensión económica de los océanos tiene indudables repercusiones estratégicas como ilustra la cifra de que un 90%<sup>(174)</sup> del comercio mundial se realiza a través de las líneas de comunicación marítimas. Para el caso de Rusia, Voltaire en su *Historia del Imperio Ruso bajo el Reinado de Pedro el Grande* (1765) refleja el impacto de la apertura marítima que para Rusia supuso por ejemplo, el traslado de la capital a San Petersburgo, primando a ese puerto en detrimento de Arcángel y sus penosas condiciones debido a sus latitudes nórdicas/polares en la península de Kola:

“Ya entonces se podían ver más de doscientos barcos extranjeros atracados cada año en la nueva ciudad imperial. Ese comercio se ha acrecentado día tras día, y más de una vez ha retribuido a la Corona cinco millones (en moneda francesa); esto era mucho más que los intereses del capital que había costado hacer ese establecimiento”<sup>(175)</sup>.

Aún así, Muñoz-Alonso<sup>(176)</sup> se alinea con quienes encuentran ya durante el reinado de Iván IV, un anticipo de las tensiones que irrumpirán en tiempos de Pedro I a consecuencia de su afán modernizador. La agria disyuntiva entre Iván IV y sus consejeros sobre sí emprender la guerra contra Livonia –los denominados “alemanes”- o volverse como defendía su círculo hacia Oriente para combatir a los *bessermans* o musulmanes fundamentan esa afirmación.

El último debate que de manera contemporánea se reproduce y más afecta a los intereses occidentales –y de forma especial para la Unión- se enmarcó en los momentos finales de la Unión Soviética y los primeros tiempos de la política exterior rusa, en donde la huida hacia delante protagonizada por el premier Gorbachov y la necesidad de asegurarse el apoyo de occidente para echar a andar el proyecto democrático en Rusia finalizaron con la frustración ya comentada de las élites rusas.

La cronología de ese proceso puede resumirse según Schulze en dos fases<sup>(177)</sup>:

---

<sup>174</sup> THE U.S. NAVY (2006) *Naval Operations Concept*. Washington, p. 7

<sup>175</sup> VOLTAIRE (1765) *Historia del Imperio Ruso bajo el reinado de Pedro el Grande*. Papeles del Tiempo N° 12. Antonio Machado Libros (2006), p. 256.

<sup>176</sup> MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 60.

<sup>177</sup> SCHULZE, Peter. W. (1994) *Op. Cit.* p. 18.

- 1992- mediados de 1993: orientación hacia Occidente y búsqueda de consenso en política exterior.
- A partir de mediados de 1993: formulación del consenso y consolidación de la *política de interés nacional*.

Es desde ese momento por tanto, y no con las recientes declaraciones y actuaciones rusas respecto a Occidente cuando Rusia avisa sobre su determinación de volver a jugar el papel que históricamente le corresponde como gran potencia. De ahí que el debate que debe presidir los análisis sobre la evolución de la acción exterior y de defensa rusa, quizás deban centrarse más sobre los tiempos y recursos que posee Moscú para ejercer ese rol, que sobre el estado coyuntural de las relaciones con Rusia. Todo ello forma parte de un juego global del que Rusia no se ha descolgado desde los tiempos de Pedro *el Grande*, y en los que al igual que Japón o Alemania, ha demostrado una capacidad para renacer de procesos de crisis críticos, visto lo cual no puede dictaminarse como sorpresa el creciente papel ruso en los asuntos internacionales por que Moscú ya que puede considerarse qué más allá de los intereses o deseos de europeos y americanos, Rusia *ya estaba* de vuelta.

### **Seguridad energética en la Unión Europea**

Entre los desafíos susceptibles incluidos en la EES, ocupa un lugar relevante la seguridad energética<sup>(178)</sup>. Aún así es curioso poder observar como se produce una escalada en la gradación desde su catalogación como “desafío” a la superior como “riesgo exterior” en el *Libro Verde de la Energía* publicado con posterioridad<sup>(179)</sup>.

Los datos prospectivos que incluye la propia EES resultan elocuentes por sí mismos<sup>(180)</sup>, ya que la situación actual de dependencia energética de la Unión –y de España- quedan resumidos de forma muy elocuente por Isbell en el siguiente párrafo:

---

<sup>178</sup> “La dependencia energética es motivo de especial inquietud en Europa, que es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo.” En UNIÓN EUROPEA (2003) *Op. Cit.* p. 3.

<sup>179</sup> “Facing External Energy Risks.” En COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006) *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. Bruselas, 8.3.2006. Com. (2006). 105 final, p. 1.

<sup>180</sup> “En 2030 ascenderán (las importaciones de energía) al 70%.” En UNIÓN EUROPEA (2003) *Ibid.*

“Hoy en día, el petróleo y el gas juntos representan el 70% de la mezcla de energía primaria consumida por España (frente al 61% de 1990), un nivel mucho más alto que el promedio europeo (64%) y un indicador de que España es incluso mucho más dependiente de los hidrocarburos que los demás países avanzados (65% Estados Unidos, 64% en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y 61% en el resto del mundo)”<sup>(181)</sup>.

La combinación de los datos presentes como su prospectiva debieran por sí solos ser suficientes para justificar la inclusión expresa de los aspectos energéticos en el área de seguridad y defensa de la Unión, ya que además de su coherencia material, resultaría acorde con su inclusión formal en los documentos de alto nivel de la defensa de los principales países europeos.

En los mismos, es posible advertir no sólo la importancia y la preocupación que despierta la seguridad energética<sup>(182)</sup>, sino que apenas difieren sustancialmente a la hora de delimitar las áreas de interés desde el punto de vista de los abastecimientos energéticos<sup>(183)</sup>. Si bien la EES determina tres zonas principales de las cuales

---

<sup>181</sup> ISBELL, Paul: “La dependencia energética y los intereses de España.” En *Análisis del Real Instituto Elcano*. Nº 33. Madrid, 2006, p. 2.

<sup>182</sup> “La dependencia de España y de los países del mundo occidental respecto a recursos básicos como el petróleo, el gas o los minerales estratégicos, significa que una posible interrupción de estos suministros pueda provocar un grave quebranto de la vida nacional.” En MINISTERIO DE DEFENSA (2003) *Revisión Estratégica de la Defensa .Documentos Anejos*. Madrid, p. 147. “[...] ainsi que la préservation des espaces essentiels à l’activité économique, à l’access aux ressources et à la liberté des échanges constituent le coeur de ses intérêts stratégiques. » En MINISTÈRE DE LA DÉFENSE/ POLITIQUE DE DÉFENSE/ LES OBJECTIFS STRÉTÉGIQUES DE LA FRANCE (2007) Disponible en : [http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux\\_defense/politique\\_de\\_defense/objectifs\\_strategiques/les\\_objectifs\\_strategiques\\_de\\_la\\_france](http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux_defense/politique_de_defense/objectifs_strategiques/les_objectifs_strategiques_de_la_france)

“We depend on foreign countries for supplies of raw materials, above all oil.” En UK MINISTRY OF DEFENCE (1998) *Op. Cit.*, p. 11; “[...] The UK has a range of global interests including economic well-being based around trade, overseas and foreign investment and continuing free flow of natural resources [...]” En UK MINISTRY OF DEFENCE (2003) *Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper*. London, p. 4; “A secure, sustained and competitive supply of energy is of strategic important for the future of Germany and Europe.” En THE FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE: *White Paper on Germany Security policy and the future of the Bundeswehr*. Berlin, 2006, p. 11.

<sup>183</sup> “The Gulf will remain a region of considerable strategic important, with its energy supplies being crucial to the World economy.” UK MINISTRY OF DEFENCE (2003) *Op. Cit.* p. 5; “Outside Europe our interests are most likely to be affected by events in the Gulf and the Mediterranean. Instability in theses areas also carries wider risks. We have particularly important national interests and close friendships in the Gulf. Oil supplies from the Gulf are crucial for the entire world.” En “UK MINISTRY OF DEFENCE (1998) *Op. Cit.* p. 16; “The broader Middle East [...] and its rich energy resources.” En THE FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE (2006) *Op. Cit.* p. 47.

proviene el 50% de la energía comunitaria<sup>(184)</sup>, la convergencia con el objetivo declarado de diversificar las fuentes de producción y sus rutas de tránsito<sup>185</sup> se impone como una necesidad cada vez más apremiante, debido a que:

“Increasing dependence on imports from instable regions and suppliers presents a *serious risk*.”<sup>(186)</sup>.

A modo de ejemplo, la vulnerabilidad española en función de la localización de sus fuentes de abastecimiento de petróleo es sintetizada por Isbell y Sandell de la siguiente manera:

“[...] el 75% del total de las importaciones españolas de petróleo (equivalente al 40% de la energía primaria consumida) viene de regímenes no democráticos o inestables (los de Oriente Medio, África y Rusia), se llega a la conclusión de que la economía española posee un alto grado de riesgo político”<sup>(187)</sup>.

El desglose por regiones en cuanto al abastecimiento de petróleo y sus derivados para el conjunto de la Unión Europea según datos proporcionados por la Fundación Repsol YPF<sup>(188)</sup> para el año 2005, el panorama queda compuesto como sigue:

- Antigua Unión Soviética (Federación Rusa y Kazajistán): 44%.
- Oriente Medio: 24%.
- Norte de África: 15%.
- África Occidental: 5%.

Del examen en función de la procedencia del petróleo, los escenarios se corresponden a los que contempla la EES, con la salvedad de que uno de ellos se

---

<sup>184</sup> “La mayor parte de las importaciones de energía proceden del golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África.” En UNIÓN EUROPEA (2003) *Ibid.*

<sup>185</sup> COMSIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006) *Op. Cit.* p. 2.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> ISBELL, Paul. y SANDELL, Richard. (2007) “Nuevos escenarios. Nuevos desafíos: la transformación del horizonte estratégico”. En MINISTERIO DE DEFENSA (2007) *Panorama estratégico 2005/2006*. Madrid, p. 45.

<sup>188</sup> SEGRELLES, José Antonio: “La energía y su relevancia en la geoestrategia de Oriente Medio: el caso de Irán.” En MINISTERIO DE DEFENSA *Irán, potencia en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo*. Cuadernos de Estrategia. Nº 137. Madrid, 2007, p. 204.

encuentra añadido no sólo en el *libro Verde* de la Comisión<sup>189</sup>), sino también en otros documentos de países europeos<sup>190</sup> y de fuera del territorio de la Unión como Estados Unidos o China: África Occidental.

Aún así, por partes, el análisis se iniciará por el mayor proveedor a la Unión en actualidad, que es la Federación Rusa. Más allá de los temas recurrentes incluidos en las agendas de las cumbres bilaterales entre la Unión Europea y Rusia y de las polémicas que rodean la Carta Europea de la Energía, resultan de una importancia creciente los asuntos relacionados con la seguridad energética de la Unión. Como ejemplo conviene volverse hacia el dato de que en la actualidad el 30% del gas y petróleo que consume Europa proviene de Rusia y es que aunque esta cifra varía en función de los países analizados supone en conjunto una parte muy significativa.

Para empezar convendría dejar claro que la relación entre la Unión Europea y Rusia en términos energéticos debe observarse desde lo que Mané y Lorca denominan, “medida de la interdependencia”<sup>191</sup>). Aplicada ésta habría que desglosarla en función de ambos productos.

En lo que a los abastecimientos gasísticos se refiere, la división por bandas de dependencia extraída del estudio elaborado por Sánchez<sup>192</sup>) queda de la siguiente forma:

- Dependencia baja o hasta el 15%: Bélgica, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, España.

---

<sup>189</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2006) *Op. Cit.* p. 4.

<sup>190</sup> MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN: *Plan de Acción para África 2006-2008*. Madrid, 2006, pp. 37-38. FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE: *Active Diplomacy for a Changing World. The UK's International Priorities*. London, 2006, p. 14. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES FRANCÉS: *Estrategia Gobernanza de la Cooperación Francesa*. París, 2006, p. 15; además de ello son conocidas las iniciativas de China, Rusia y de otros países como Japón, Corea del Sur, Canadá o los Estados Unidos.

<sup>191</sup> “[...] medida en términos de cuánto dependen los países consumidores de las importaciones de crudo y de gas y de cuánto dependen los países exportadores de los ingresos fiscales de la venta de hidrocarburos en el mercado internacional, vemos que este supuesto poder [...] se reduce y, por ello, deberían reducirse también la vulnerabilidad [...] frente a la seguridad del suministro.” En MAÑÉ Aurèlia. y LORCA, Alejandro V. “África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético.” *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*. Madrid, 2007, p. 5.

<sup>192</sup> SÁNCHEZ, Antonio: “La interdependencia energética ruso-europea.” En *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*. Madrid, 2007, p. 3.

- Dependencia media que comprende entre un 20%-40%: Suecia, Suiza, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania.
- Dependencia alta, o que sugiere más del 50%: Austria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Turquía.
- Dependencia total: Bulgaria, Croacia, Finlandia, Letonia, Lituania, Serbia y Eslovenia.

De los datos presentados, a simple vista podría desprenderse que existe una situación de vulnerabilidad pero al mismo tiempo no deja de ser menos cierto que la posición rusa tampoco goza de una posición de preeminencia absoluta. Esto es así por la amortiguación que supone la propia relación de interdependencia a la que se hizo referencia. De forma genérica los estados de la Unión compran el 60% del total de gas que exporta Moscú, del cual un 70% está destinado como alude Barlinska “a los 15 países de la “vieja” Europa”(193). A esa interdependencia con Europa hay que sumarle otros dos factores cuales son el peso de los actores que importan las mayores cantidades de gas y las relaciones comerciales que mantienen con Rusia globalmente. Por tanto, de una lectura de los datos recogidos por Sánchez(194), se extrae que Francia, Italia y Alemania importan el 23,5%, 31,7% y 40,3% de su consumo de gas desde Rusia y que supone un apreciable índice de concentración por parte de Moscú. Respecto de la importancia de las importaciones rusas desde esos países, éstas copan un 13,8%, 4,5% y un 4% del total, a los que se podrían sumar los porcentajes en torno la 3% que ostentan de forma separada Finlandia, Polonia y el Reino Unido. Como conclusión del confronto de estos datos, podría argumentarse que una supuesta utilización política del “arma energética” rusa no puede hacerse a un coste cero(195), y que cualquier explotación de la misma de manera beneficiosa para el Kremlin, pasa por evitar la acción de la Unión Europea en su conjunto, ya que por la propia inercia de los recursos y el peso de Rusia

---

<sup>193</sup> BARLINSKA, Izabela: “¿Hay una política común de la UE hacia Rusia?” *Análisis del Real Insitituo Elcano*. Nº 124. Madrid, 2006, p. 4

<sup>194</sup> SÁNCHEZ, Antonio. (2007) *Ibid.*

<sup>195</sup> “Los europeos compran más del 50% de los productos de exportación rusos, mientras que el 60% de las inversiones extranjeras en Rusia provienen de Europa.” En BARLINSKA, Izabela. (2006) *Op. Cit.* p. 6.

tratará de dividir o impedir que las relaciones evolucionen de los marcos bilaterales nacionales.

Otro de los factores que exponen la posición rusa para equilibrar la vulnerabilidad de los europeos reside en la estructura de distribución y transporte del gas ruso. Ésta se realiza a través de una intrincada red de oleoductos, tal y como puede apreciarse en el mapa proporcionado por INOGATE (*Interstate Oil and Gas transport to Europe*).

Hay que señalar que el tránsito del suministro gasista a Europa no se realiza de manera directa, es decir, que ha de pasar necesariamente a través de Bielorrusia y Ucrania hasta que comienza a distribuirse en los clientes europeos “viejos”. Un estudio de las capacidades de transporte de dichos gaseoductos por parte de Barlinska<sup>(196)</sup>, señala que el conocido como *Jamal* que discurre por territorio bielorruso, polaco hasta su desembocadura en Alemania conduce el 80% del gas exportado por Rusia. Las otras dos rutas principales que transcurren por territorio ucraniano llevan el restante 15% del gas europeo y la más meridional conocida con el nombre de *Arroyo Azul* es la encargada de abastecer el 3,2% restante conectando el territorio ruso con Turquía bajo las aguas del mar Negro. A este respecto el estudio del caso de la “Revolución Naranja” en Ucrania demostró que cuando existe una acción decidida por parte de la Unión el margen de maniobra de Rusia se reduce de manera muy significativa.

Frente a estos condicionantes, hay que decir que parte de la vulnerabilidad europea proviene del aumento de su consumo y consecuentemente dependencia del gas natural para los próximos años, estimado en “un 80% en los próximos 25 años”<sup>(197)</sup>. Por ello, debido a lo crítico de este recurso para el crecimiento económico y el funcionamiento diario de las sociedades europeas, se antoja como un factor muy susceptible frente a potenciales chantajes o presiones. Por otro lado, sí merece la pena detenerse a considerar un proyecto que a instancias de Irán comenzó su andadura en el año 2001. Éste hecho no es otro que el denominado proyecto del “cartel del gas”. Su puesta en escena en modo alguno fue casual, ya que se produjo

---

<sup>196</sup> BARLINSKA, Izabela *Op. Cit* p. 4.

<sup>197</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Estrategia Europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. Bruselas, 2006, p. 3.

en la capital moscovita de parte del embajador de Irán. Éste país junto a Rusia son las dos naciones que aglutinan el 42% de las reservas de gas de todo el planeta. El refuerzo de las iniciativas por involucrar a Rusia por parte de Teherán en una iniciativa al estilo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, si bien encierra connotaciones geopolíticas muy estrechas con la situación creada a partir de la escalada nuclear iraní, la aprobación de la resolución 1373 a principios del año 2007, o sus coqueteos nada disimulados con el terrorismo internacional, no es probable que interesen a Moscú a corto plazo.

La razón es que aunque el Kremlin pueda utilizar la carta iraní para contrapesar el peso de Washington en la zona y coadyuvar a su visión del mundo multilateral – dentro de la cual Oriente Medio es una zona en donde trata de ganar influencia y peso-, una coalición formal en el sector del gas entre Rusia, Irán, Argelia y Qatar entre otros, difícilmente quedaría sin respuesta por parte de la Unión Europea y Estados Unidos.

Respecto de la otra de las fuentes principales, el *petróleo*, la situación respecto de Rusia no está tan localizada tal y como sucede con el gas. Aunque la situación como se vio para el caso del otro hidrocarburo la situación tampoco es homogénea, a medida que se recorren los diferentes países europeos, pero de entrada además de estar más diversificada la importación, se dispone de algunas alternativas geográficas que pueden ayudar a paliar en parte la concentración de esfuerzos en determinadas zonas como Oriente Medio.

La distribución del petróleo ruso en la Unión Europea presenta las siguientes pautas<sup>(198)</sup>:

- Consumo de petróleo ruso alrededor del 50%: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.
- Entre un 10% y 50%, entre los que se encontraría España.
- La menor dependencia, menos de un 10%: Rumania, Suiza, Holanda, Finlandia, Alemania e Italia.

---

<sup>198</sup>SÁNCHEZ, Antonio. (2007) *Op. Cit.* p. 5.



A pesar de la distribución comentada, las exportaciones de petróleo ruso a Europa se encuentran también muy concentradas ya que, un 50% aproximadamente son consumidas por tres países, Polonia, Alemania e Italia. De todas maneras, y a pesar de ser un exportador reconocido para Europa, el alza de sus exportaciones a la Unión dependa muy probablemente de las coyunturas geopolíticas de otros mercados como son Oriente Medio.

A corto plazo es reconocida la utilización rusa de la baza energética no sólo de cara al exterior<sup>(199)</sup> sino que también para vigorizar una economía<sup>(200)</sup> y unas Fuerzas Armadas bastante castigadas desde el final del comunismo. La influencia de Rusia en Europa es probable que se incremente<sup>(201)</sup> en buena medida gracias a su influencia energética, pero tampoco se debe perder la perspectiva de que la economía rusa corre el riesgo de depender de manera abusiva del sector energético, parcela altamente volátil y que puede llegar a pervertir la economía y agitar la sociedad de la “Arabia Saudí del Norte”<sup>(202)</sup>.

Respecto a las otras áreas de interés, los hidrocarburos procedentes del norte de África tampoco presentan una distribución homogénea en el apartado de los porcentajes que importa cada país, pero a nivel global si es cierto que la EES sitúa en tercer lugar a la región en cuanto a las exportaciones de crudo hacia los países de la Unión (12%)<sup>(203)</sup>. Aplicada la ponderación que sugiere el concepto de interdependencia, los datos que proporcionan en su estudio Escribano y Lorca<sup>(204)</sup> resultan en sí mismo elocuentes. Si en la zona también es posible encontrar que un

---

<sup>199</sup> LEGVOLD, Robert, H: “Russia, Energy Issues and Foreign Policy.” *Rethinking the Relation between Economics, Resources, Technology and National and International Security Seminar Series*. University John Hopkins. Applied Physics Laboratory. “Rethinking Maritime Strategy Project”. Maryland, 2007, pp. 2-4. Pueden consultarse también diferentes, interesantes y en ocasiones contrapuestos enfoques en los siguientes textos: LAVROV, Sergei: “The Present and the Future of Global Politics.” En *Russia in Global Affairs*. Nº 2, April. Moscow, 2007, p.5. y AFANASIEV, Y. (2007) “En Rusia no se puede criticar al poder, porque si lo haces te persiguen judicialmente o te matan.” En *Diario El Mundo* (20/10/07).

<sup>200</sup> LEGVOLD, Robert. H. (2007) *Ibid*.

<sup>201</sup> UK MINISTRY OF DEFENCE: *Strategic Trends 2006-2037*. Joint Defence and Concept Center. London, 2007, p. 45

<sup>202</sup> *Ibid*.

<sup>203</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Op. Cit.* p. 5.

<sup>204</sup> ESCRIBANO, G. y LORCA, A. (2007) *Reforma económica en el Magreb. De las estabilización a la modernización*. Documentos de Trabajo. Nº 24. Madrid.

10% del gas de la Unión procede de Argelia<sup>(205)</sup>, hay que dejar claro que esas cifras significativas, tienen su contraparte desde la Unión ya que según datos del año 2005, el 64% de las importaciones de los países del Magreb y el 70% de sus exportaciones tenían como origen o destino la Unión Europea<sup>(206)</sup>. Además de ello puede añadirse que los productos se reducen principalmente a cuatro categorías en el apartado de la exportación (agrícolas, pescado, minería y energéticos), lo cual también hace que sus economías incorporen fuertes dosis de dependencia en su PIB de dicho producto, convirtiéndoles de esta manera en bastante vulnerables<sup>(207)</sup>. Tampoco existe un comercio intra regional digno de tal nombre, con lo que esto también contribuye a mitigar potencialmente la vulnerabilidad europea desde un punto de vista de los recursos. En tercer y último lugar, señalar que la inversión directa extranjera<sup>(208)</sup> en la zona que en casos como Marruecos supone el 44% de su PIB, cierra el círculo de parámetros defensivos susceptibles de ser utilizados por la Unión para amparar su crecimiento económico.

Como alternativa a las tensiones que someten los abastecimientos del Oriente Medio, existe desde hace tiempo una tendencia a buscar espacios alternativos (África Occidental y golfo de Guinea), si no más estables, al menos con una potencialidad mayor de poder controlar las crisis. En pocas palabras, a priori las posibilidades de controlar una crisis en Mauritania o en Guinea Ecuatorial, son mayores y con menores riesgos que las que emergería de un conflicto en Irán, todo ello sin entrar a considerar las dimensiones de una escalada. Como ya se ha advertido con anterioridad, diversos actores -no sólo la Unión Europea con su Estrategia Unión Europea-África bajo los auspicios de los "Objetivos del Milenio"- están penetrando en el continente por motivos de seguridad<sup>(209)</sup>. Se trata en suma, de imitar la máxima contenida en la *Strategic Defence Review* británica de 1998:

---

<sup>205</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Ibid.*

<sup>206</sup> ESCRIBANO, Gonzalo. y LORCA, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 9.

<sup>207</sup> Para el caso de Marruecos y Túnez entre un 10-15% de su mano de obra depende de la agricultura, lo que representa un 15% del PIB marroquí y un 8% en Túnez. El caso de Argelia si cabe resulta más curioso ya que si los países europeos se ven sometidos a una considerable dependencia en materia de hidrocarburos, Argel la tiene en el terreno alimentario, que por otro lado también trata de reducir. En ESCRIBANO, Gonzalo. y LORCA, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 7.

<sup>208</sup> ESCRIBANO, Gonzalo. y LORCA, Alejandro. (2007) *Op. Cit.* p. 11.

<sup>209</sup> Sobre este respecto es curioso leer el texto publicado por el Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, concretamente en el epígrafe **África Importa a Europa**: "La Unión

“In the post Cold War World, we must be prepared to go to the crises, rather than have the crisis come to us”<sup>(210)</sup>.

Entre los factores locales que facilitan y animan a los países no africanos a buscar en la zona alternativas energéticas, destaca en primer lugar la existencia de *grandes reservas* no sólo de petróleo y de gas, sino que también de recursos minerales. Países del golfo de Guinea, incluidos Nigeria, Angola, Guinea Ecuatorial, Camerún, República del Congo, Gabón, Chad o Santo Tomé y Príncipe o la misma Mauritania con el descubrimiento de petróleo, Gambia segundo productor mundial de bauxita, incrementan su capacidad de producción energética y materias primas de forma desigual pero bajo el denominador común de una fuerte presencia francesa, británica, estadounidense, japonesa, italiana, china, holandesa; que varía claro está en función de países y sectores<sup>(211)</sup>.

Diferentes actores se han ido posicionando, pero de toda la documentación analizada, merecen seleccionarse dos que perfectamente resumen las potencialidades de la zona. El primero de ellos se trata de la comparecencia del comandante en jefe del *European Command* ante el Comité de Servicios Armados del Senado el 7 de marzo de 2006. El otro viene de la mano del un *Working Paper* publicado por el Fondo Monetario Internacional a finales del año 2005.

Ambos coinciden en destacar la potencialidad de la región del golfo de Guinea en cuanto a las reservas de hidrocarburos, si bien el texto de Washington deja ya clara la voluntad de incrementar sus abastecimientos de la zona del 15% actual a una cifra que oscilaría entre el 25-35% para los próximos diez años<sup>(212)</sup>. Además de

---

Europea proporciona a África el 60% de la ayuda que recibe y es su socio comercial más importantes, por lo que Europa detenta una responsabilidad especial respecto a dicho continente. [...] **A medida que se han ido acelerando la globalización y la internacionalización de las amenazas a la seguridad, el comercio energético y los flujos migratorios, entre otros, África ha ido adquiriendo una importancia estratégica cada vez mayor para Europa.**” En MICHEL, Louïs: “La nueva estrategia de la Unión Europea para África.”, *Med. 2006. Anuario del Mediterráneo*. Institut Europeu de la Mediterrània/ Fundació CIDOB, p. 44.

<sup>210</sup> UK MINISTRY OF DEFENCE (1998) *Op. Cit.* p. 5.

<sup>211</sup> Como muestra de las empresas implicadas en la carrera por los abastecimientos energéticos del Golfo de Guinea, puede consultarse el trabajo de MARÍN QUEMADA, José María: “Guinea Ecuatorial: de la política económica a la política de hidrocarburos.” *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*. Nº26, Madrid, 2007, pp. 18-22.

<sup>212</sup> JONES, James L. : *Statement of General James L. Jones, USMC Commander, United States European Command before The Senate Armed Services Committee*. Washington, 7 de marzo 2006, pp. 9-10.

constituirse en una alternativa al Oriente Medio su posición y configuración geográfica, abierta al océano Atlántico facilita, no sólo la extracción de los hidrocarburos por encontrarse éstos en el mar (*offshore*), sino que también elude de atravesar las aguas restringidas de estrechos potencialmente sometidos al cierre por parte de Estados ribereños hostiles, o susceptibles –por su facilidad- de ser atacados los buques petroleros o gaseros por piratas o terroristas. Todo ello sin olvidar la mayor cercanía a los mercados europeos y norteamericanos, en donde por otro lado el crudo emanado de la zona es especialmente valorado por su mejor calidad<sup>(213)</sup>.

Aún así, la región no escapa a una fuerte presión que emerge de riesgos que tienen como base común el carácter fallido<sup>(214)</sup> de mucho de los estados ribereños, no sólo en sus territorios sino que también esa situación se traslada a los mares<sup>(215)</sup>, con unas repercusiones que van más allá del ámbito estrictamente regional.

### **El terrorismo Yihadista**

El tratamiento de la amenaza más inmediata para la seguridad de los ciudadanos europeos, parte de la premisa de que desde los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, Europa ha asistido a matanzas como las de Madrid, Londres amén de otros atentados menores en cuanto al número de víctimas como el del aeropuerto de Glasgow. En cambio, del repaso al conjunto de acciones terroristas acaecidas desde el año 2001, pueden constatarse dos realidades que conviene tener muy en cuenta. La primera observación la proporciona Garton<sup>(216)</sup> quién alude que *al contrario de lo sucedido en Europa*, en Estados Unidos no se ha vuelto a materializar ninguna acción terrorista con víctimas mortales. Por esta razón resulta

---

<sup>213</sup> ONDO MAÑE, Damian: "Emergence of the Gulf of Guinea in the Global economy: Prospects and Challenges, *International Monetary Fund Working Paper*. WP/05/235, Dec. 2005, pp.3-5.

<sup>214</sup> Si se pretende obtener una análisis en perspectiva de la zona, puede consultarse el "The Failed States Index" en las sucesivas ediciones anuales publicado por la Fundación Carnegie. Para consultar el de 2007 dirigirse a la siguiente dirección Web:

[http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=229&Itemid=366](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366)

<sup>215</sup> FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: "África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español", *Revista General de Marina* Vol. 251, Nº. 19, Madrid, 2006, pp. 253-264

<sup>216</sup> GARTON ASH, Timothy: "Estemos atentos al frente invisible", *Diario El País*, 16 Sep. 2007.

coherente el carácter central que ocupa el terrorismo dentro de la EES<sup>(217)</sup>. La segunda reflexión, provendría de otro análisis realizado por Jordán del que pueden extraerse un par de conclusiones, ciertamente elocuentes:

“En los años posteriores a los atentados de Washington y Nueva York se ha producido una eclosión de nuevos grupos y acciones yihadistas. El número de víctimas mortales en los atentados de los 52 meses posteriores al 11-S ha sido más del doble que el de las ocasionadas en los 52 meses previos, y ello sin contar las miles de muertes en Irak y Afganistán. La vitalidad del movimiento también se ha manifestado en el balance de detenciones yihadistas en los últimos años. Por ejemplo, en España el número de detenciones de radicales marroquíes y argelinos se ha multiplicado por cinco después del 11-S, y, sólo entre los años 2005 y 2006, más de 120 individuos de ambas nacionalidades han sido arrestados por su vinculación con el terrorismo yihadista”<sup>(218)</sup>.

La combinación y la alerta que hace la EES sobre la posibilidad de que grupos terroristas puedan adquirir elementos o armas de destrucción masiva se arbitra no sólo como el peor de los escenarios posibles<sup>(219)</sup>, sino como una posibilidad muy real<sup>(220)</sup> que se constituye como el peor escenario posible<sup>(221)</sup> ya que podría elevar

---

<sup>217</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Op.Cit.* p. 3.

<sup>218</sup> JORDÁN ENAMORADO, Javier: “El salafismo yihadista en el Norte de África. En Implicaciones para la seguridad española”, *Evolución geopolítica del Norte de África. Implicaciones para España*. Documentos de Seguridad y Defensa, CESEDEN, Nº 10, Abr. 2007, Madrid, p. 85

<sup>219</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Op.Cit.* p. 4.

<sup>220</sup> “Diversos estados han confirmado públicamente 20 casos de diversión de material nuclear, y durante el último decenio se han comprobado más de 200 incidentes de tráfico ilícito de materiales nucleares.”. NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Nueva York, 2 de diciembre 2004, pp. 43.

<sup>221</sup> “Según los expertos, **si se hace detonar un artefacto nuclear sencillo en una ciudad importante**, el número de víctimas oscilaría entre varias decenas de miles y más de 1 millón de personas. El efecto sobre el comercio internacional, el empleo y el transporte ascendería a por lo menos 1 billón de dólares. [...] En varios talleres de terroristas se ha descubierto ricina, una toxina biológica. [...] **El uso de materiales parecidos para provocar deliberadamente brotes de enfermedades infecciosas** podría causar tantas o más víctimas que una explosión nuclear. En el caso más pesimista, *un atentado con un solo gramo de virus de viruela en convertido en arma podría causar entre 100.000 y 1 millón de víctimas.*” NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL (2004): *Op. Cit.* pp. 43-44.

de manera exponencial la amenaza estratégica<sup>(222)</sup> por parte del terrorismo. Se trataría en suma de la materialización de los postulados formulados en su día por Buzan al evaluar a los que denomina “entidades subnacionales” y sobre los que de manera premonitoria advertía ya sobre un riesgo *in crescendo* cuando afirmaba que:

“Algunas entidades subnacionales como movimientos separatistas o de liberación nacional o incluso grupos revolucionarios terroristas son lo suficientemente importantes como para tomar parte en este juego de naciones (en base a su poder militar) [...]”<sup>(223)</sup>.

Pues bien, la adquisición de un arma nuclear o cualquier otro tipo incluido dentro de las de destrucción masiva, implicaría según Ignatieff<sup>(224)</sup> romper el monopolio tradicional sobre el uso y amenaza de la fuerza que han mantenido tradicionalmente los Estados. Las consecuencias prácticas ya apuntadas por el politólogo canadiense y que resume en lo que denomina “Estados rehén”, es decir, que un grupo terrorista en posesión de un arma de destrucción masiva condicione, chantajee y eventualmente modifique la acción política de un Estado soberano bajo la amenaza de hacer detonar un artefacto de destrucción masiva en su territorio.

Sobre este último aspecto, conviene dejar claro que el propio Osama ben Laden ya declaró en 1999 en una entrevista a un periodista paquistaní y publicada por la revista *Time*, su intención expresa no sólo de hacerse con un arma de destrucción masiva, sino que en caso de obtenerla utilizarla:

“La adquisición de armas para la defensa de los musulmanes es un deber religioso. Si hubiera adquirido esas armas, estaría cumpliendo con una obligación. Sería un pecado que los musulmanes no trataran de poseer las

---

<sup>222</sup> Sobre la necesidad de incorporar un enfoque estratégico a la lucha contra el terrorismo, huyendo de la consideración exclusiva a nivel táctico del método, presente en los documentos de alto nivel de la defensa en España, ver FERNÁNDEZ FADÓN Fernando: “El terrorismo en los documentos de defensa en España y el Reino Unido”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Universidad de Santiago de Compostela, Vol. 5, Nº 001, Santiago de Compostela, 2006, pp. 129-145. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/380/38050110.pdf>

<sup>223</sup> BUZAN, Barry: *Introducción a los Estudios Estratégicos*. Ediciones Ejército, Madrid, p.18.

<sup>224</sup> IGNATIEFF, M: *El mal menor. Ética política en una era de terror*, Taurus, Madrid, 2005, pp. 191-209.

armas con las que prevenir que los infieles infrinjan daño a los musulmanes”(225).

De este modo, no resulta extraño que como apunta algún autor:

“Que de tener éxito un gran atentado de la red Al Qaeda con armas de destrucción masiva, éste puede constituirse en precipitador de un paso firme hacia el escenario inédito del choque de civilizaciones”(226).

Una comparativa simple con los efectos estratégicos causados por los atentados del 11-S, serían realmente insignificantes sobre las presiones que sufriría el difícil equilibrio entre seguridad y libertad a nivel doméstico por un lado, y en la arena internacional, no sería fácil contener las demandas de respuesta sin excluir la utilización de ningún tipo de armamento.

Además de ello, en el presente podría decirse que el terrorismo yihadista, tiene ganada la iniciativa a los Estados en esta batalla que se libra a nivel global. El reposicionamiento estratégico<sup>227</sup> de Al Qaeda en las regiones saheliana y del Magreb, ha demostrado lo timorato de las iniciativas europeas para evitar que los autores de los mayores atentados en Europa, se sitúen a las puertas del continente. Que 25 Estados o la Unión en su conjunto no se impliquen más decididamente para impedir ese redespliegue de Al Qaeda, es algo de difícil comprensión. A todo ello debe añadirse que han sido Estados Unidos quienes en la zona desde el año 2002, han dedicado los mayores esfuerzos para impedir que ese territorio se transforme en un vivero, base logística y de proyección de terrorismo<sup>(228)</sup>. Las coordenadas de evolución de la situación hacen que el panorama no pueda considerarse como sombrío a corto y medio plazo, ya que Europa se encuentra instalada en una política poco decidida a actuar sobre los síntomas tal y como se

---

<sup>225</sup> Cit. en REINARES, Fernando: *Terrorismo global*. Taurus, Madrid, p. 152.

<sup>226</sup> FERNÁNDEZ FADÓN Fernando (2006) *Op. Cit.* p. 139.

<sup>227</sup> GARCÍA, Francisco: “Información y terrorismo: nuevos retos para la seguridad. El papel de los servicios de inteligencia”, En AA.VV. *Visión española del África Subsahariana: seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa, Nº 1, CESEDEN, Madrid, 2007, pp. 74-91.

<sup>228</sup> Para conocer a fondo el conjunto de iniciativas norteamericanas desarrolladas desde el año 2002 hasta la el establecimiento del AFRICOM (African Command) consultar, <sup>228</sup> JONES, James L. (2006) *Op. Cit.* y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David: “La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África.” *Análisis del Real Instituto Elcano*. Nº 44, Madrid, 2007, pp. 12-17.

refiere el concepto británico contra el terrorismo de 2002<sup>(229)</sup>, escorándose claramente en las acciones que han de producir frutos en el medio, largo plazo (causas). ¿Qué ocurrirá cuando el grueso de las tropas de la coalición se retiren de Irak<sup>(230)</sup>, porque no van a permanecer allí de manera indefinida? ¿Absorberá Afganistán un contingente tan significativo de terroristas como para relegar el escenario europeo a un segundo plano? Las incertidumbres no son pocas, pero las certezas y hechos apuntan a que por el momento, a través de su despliegue en el Magreb y Sahel –amén de los elementos ya infiltrados en Europa cual “caballo de Troya”-, la situación se vuelve cada día más peligrosa,

### **Crimen organizado y procesos asociados:**

#### **Estados/mares fallidos y procesos de descomposición del Estado**

Sin lugar a dudas es éste tipo de delincuencia una de las amenazas más graves<sup>(231)</sup> por cuanto tienen una carga delictiva que les hace más rápidos y perceptibles en sus efectos sobre las sociedades europeas. La alusión que hace la EES al tráfico de drogas en Afganistán<sup>(232)</sup>, además de ser utilizada para establecer una mayor empatía por parte de los ciudadanos europeos con el problema, resulta curiosa porque se trata de un ejemplo recurrente en otros documentos de la defensa como la RED británica de 1998:

“At the same time our planning needs to address new challenges: weapons proliferation, ethnic tensions, population pressures, environmental degradation, drugs, terrorism, crime and failure of state structures. These new sources of conflict *can have a direct impact in Britain*. Over 90% of the heroin on our streets comes from Afghanistan, [...]”<sup>(233)</sup>.

Muchos son los factores concomitantes en el agravamiento de dicho problema, pero desde luego puede comenzarse su estudio partiendo del hecho que la problemática en el año 2008 es resultado de un proceso como recoge Naím:

---

<sup>229</sup> UK MINISTRY OF DEFENCE: *The Strategic Defence Review. A New Chapter. Supporting Information and Analysis*, London, 2002, pp. 4-5.

<sup>230</sup> ALONSO, Rogelio: “Procesos de radicalización de los terroristas yihadistas en España”, *Análisis del Real Instituto Elcano*. Nº31, Madrid, 2007, p. 4.

<sup>231</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Ibid.*

<sup>232</sup> UNIÓN EUROPEA (2003) *Op. Cit.* p. 5.

<sup>233</sup> UK MINISTRY OF DEFENCE (1998): *Op. Cit.* p. 95.



“Durante la década de 1990, los contrabandistas se hicieron más internacionales, más ricos y políticamente más influyentes que nunca”<sup>(234)</sup>.

Buscando cierta prospectiva, la EES identifica una serie de variables que influyen directamente sobre las sociedades de la Unión. Estos serían los siguientes<sup>(235)</sup>:

- Estados fallidos/ mares fallidos<sup>(236)</sup>.
- Prácticas asociadas al mal gobierno.

Los problemas y riesgos asociados a esos espacios sin gobierno, que la CIA en un informe del año 2004, estimaba que existían cincuenta regiones repartidas por el mundo<sup>(237)</sup>, convergen en un escenario nada esperanzador que se proyecta a corto y medio plazo sobre la Unión Europea, especialmente en su frontera sur<sup>(238)</sup>. En el apartado de los tráfico ilícitos, y más concretamente el relacionado con el *tráfico de drogas*, puede observarse según Naciones Unidas, un repunte de las cifras de consumo en varios países de la Unión<sup>(239)</sup>. Este aumento de la cuota de mercado desde la perspectiva del traficante puede resumirse de la siguiente forma. De todos los estados europeos -95% de toda la cocaína se consume en el territorio de la Unión Europea-15 más los países de la Asociación europea de Libre Comercio-<sup>(240)</sup>, para las cifras analizadas correspondiente año 2005, el consumo de cocaína

---

<sup>234</sup> NAÍM, Moisés: *Ilícito. Cómo los traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate, Barcelona, 2006, p. 29.

<sup>235</sup> UNIÓN EUROPEA (2003): *Op. Cit.* p. 4.

<sup>236</sup> UNIÓN EUROPEA (2003): *Op. Cit.* p.5. Realmente se refiere a la piratería marítima. Una visión más amplia de este fenómeno y su impacto en la región del Golfo de Guinea y África Occidental es la proporcionada por: FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: “África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español”, *Revista General de Marina* Vol. 251, N<sup>o</sup>. 19, Madrid, 2006, pp. 253-264

<sup>237</sup> NAÍM, Moisés (2006) *Op. Cit.*p. 48.

<sup>238</sup> Según el informe presentado por GENESOTTO, Nicole & GREVI Giovanni: *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, EUROPEAN UNION, Institute for Security Studies, Paris, 2006, p. 25, las tasas de urbanización (50%) que se proyectan sobre el territorio africano provocarán que en el año 2025 África se convertirá en un continente vacío. La concentración de las poblaciones en núcleos urbanos, además de despoblar las zonas rurales, provocará una concentración de los escasos recursos de los Estados en las ciudades –incluidos los de seguridad-, lo cual ofertará más y mayores territorios con escaso control, verdaderos santuarios para la posible instalación y utilización de criminales, traficantes y terroristas.

<sup>239</sup> UNITED NATIONS: *World Drug Report 2007*. Office on Drugs and Crime, Stockholm, 2007, p. 90.

<sup>240</sup> UNITED NATIONS (2007) *Op. Cit.* p. 92

aumentó en 16 de ellos, en 24 se produjo una estabilización y tan sólo en cuatro de ellos se observó un descenso del consumo<sup>(241)</sup>. Desglosadas las cifras por países y cohorte de edad (15-64 años) España<sup>(242)</sup> se sitúa a la cabeza europea con un 3% de la población del intervalo catalogada como consumidor de cocaína, que cuantitativamente se eleva a 890.000 personas. Su aumento es alarmante, ya que en el año 1999 se estimaba este consumo en un 1,6% para las cifras del año 2005, el porcentaje dobla la media europea (1,2%) e incluso supera el mismo dato reflejado para Estados Unidos (1,4%). Sin embargo, la tendencia española se inscribe en un nada despreciable aumento de los consumidores en otros países. El segundo mayor consumidor es el Reino Unido<sup>(243)</sup> que a pesar de tener un porcentaje menor al español (2,3%), el número de consumidores sitúa a este país a la cabeza de la Europa Occidental con 910.000 personas. A poca distancia se encuentra Italia<sup>(244)</sup>, cuyo 1,92% se traduce en 800.000 adictos. A bastante distancia les sigue Alemania<sup>(245)</sup> que ha pasado de un 0,2% como dato que abarcaba su trayectoria durante la década de los 90, a un 1% concretado en 240.000 personas.

La procedencia de esa droga en su mayor parte es iberoamericana, y entra en Europa a través de dos rutas principales, la primera localizada al este que utiliza el mar negro hasta Rumania y que luego es transportada por el Adriático hasta Montenegro en un tráfico dominado por las mafias albanesas<sup>(246)</sup>.

La segunda y principal, corresponde al tráfico que partiendo de las aguas americanas se introduce en las aguas, litorales y territorios fallidos de las naciones del África Occidental y golfo de Guinea:

“[...] the main new trend over the last two or three years has been the shipment of cocaine to West Africa, typically off the coast of Cape Verde, Guinea-Bissau and the Canary Islands, as well as to various countries along the Gulf of Guinea, including Ghana, Côte d'Ivoire, Togo, Nigeria, and further

---

<sup>241</sup> UNITED NATIONS (2007) *Op. Cit.* p. 90.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> UNITED NATIONS (2007) *Op. Cit.* pp. 91-92.

<sup>245</sup> UNITED NATIONS (2007) *Op. Cit.* p. 92.

<sup>246</sup> UNITED NATIONS (2007) *Op. Cit.* p. 77.

west to Guinea, Sierra Leone and Liberia for subsequent deliveries to Europe”(247).

No es este hecho sino otra de las consecuencias que ponen de manifiesto la vulnerabilidad y debilidad de los países africanos ante una serie de problemas que afectan cada vez de una manera más perceptible a Europa. La principal característica lo constituye el carácter fallido de estos estados en los que a los episodios de corrupción(248) y debilidad democrática, se le unen datos de una incipiente urbanización que combinada con altas tasas de crecimiento demográfico y la insuficiencia de las economías para satisfacer una cada vez mayor población en edad de trabajar(249), se arbitran como situaciones en donde ideologías de

---

<sup>247</sup> UNITED NATIONS (2007) *Op. Cit.* p. 75.

<sup>248</sup> Aunque los datos oficiales concluyen que no ha aumentado el consumo de drogas en Guinea Bissau es cierto que se ha extendido por la población el sentimiento de que el país se ha transformado en un punto de tránsito y transbordo en el negocio de la droga<sup>248</sup>. Esta lacra afecta a las estructuras de un estado ya de por sí débil, y es que “los funcionarios encargados de la investigación del tráfico de drogas son particularmente vulnerables a las presiones y amenazas asociadas con la delincuencia organizada.” *Cit. en* NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD S/2007/576. *Informe del Secretario General sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en ese país.* Nueva York, p. 7.

Esto ha provocado que la corrupción se extienda y que altos cargos de la administración estén siendo investigados por su presunta implicación en el tráfico de drogas, entre ellos altos funcionarios del Gobierno del ex Primer Ministro Arístides Gomes y el Jefe del Estado Mayor de la Armada de Guinea Bissau. *Cit. en* NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD S/2007/576. *Informe del Secretario General sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en ese país.* Nueva York, p. 7.

La vulnerabilidad de los espacios marítimos y aéreos se han puesto de manifiesto –especialmente en el Archipiélago de Bigajos- al proponer en agosto el Jefe del Estado Mayor el despliegue de artillería antiaérea en la zona para derribar avionetas no identificadas y que presuntamente están relacionadas con el tráfico ilegal de narcóticos. *Cit. en* NACIONES UNIDAS. CONSEJO DE SEGURIDAD S/2007/576. *Informe del Secretario General sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en ese país.* Nueva York, p. 7.

<sup>249</sup> África ha experimentado un incremento de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza pasando de 160 millones de personas en 1981 a 303 en la actualidad. De este modo las

perversión religiosa encuentran en la frustración de estas poblaciones africanas el caldo de cultivo perfecto para la participación y explotación por parte de grupos terroristas de carácter yihadista. Todo ello dicho sea de paso, con las repercusiones que sobre el negocio que el tráfico ilegal de inmigrantes supone para las mafias, que en ocasiones se ven “favorecidas” por una actitud coyunturalmente anuente de los gobiernos de ese arco africano a la hora de combatirlos. Los porqués de esas actitudes encuentran en el potencial económico de las remesas<sup>(250)</sup> parte de su respuesta. Sin mayores consideraciones la reproducción de una declaración de un alto funcionario del Gobierno marroquí a la hora de expresar su opinión sobre el tema resulta en sí misma esclarecedora:

“Cada inmigrante marroquí que cruza el Estrecho es una boca menos que alimentar, un descontento menos que se queda en casa, y si las cosas le van bien, será dentro de poco una fuente de remesas con la que vivirán más decentemente sus familiares que permanezcan aquí. Entonces, ¿por qué quiere que les impidamos salir del país?”<sup>(251)</sup>.

A nivel oficial consciencia de esa derivada como puede leerse en la *Nota País* referente a Gambia que proporciona la Embajada de España en Dakar, lo cual hace tremendamente complejo la resolución del problema:

---

previsiones para 2015 constatan un aumento hasta los 336 millones (38% de la población de África para 2015). Datos extraídos del GENESOTTO, Nicole & GREVI Giovanni (2006): *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>250</sup> En el supuesto de Senegal cifras de 2005 estiman en un 8% del PIB del país el porcentaje de las remesas enviadas por los inmigrantes senegaleses residentes en España. Se calcula -de forma estimada- que el 70% de esas remesas se dedican al sostenimiento familiar (consumo), mientras que el 30% restante se transforman en inversiones en el sector inmobiliario y comercio. *Cit. en* OLIVIÉ, Iliana. *¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?* Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano, Madrid, 2007, p. 14

<sup>251</sup> CEMBRERO, Ignacio: *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Galaxia/ Gutenberg, Barcelona, 2006, p. 159. La extrapolación del argumento al resto de países africanos es perfectamente válida, ya que como ejemplo en el caso de Malí, 1/3 de sus depósitos privados bancarios proceden de las remesas enviadas por los inmigrantes. En FALL, A.S. “Enjeux et défis de la migration internationale de travail ouest-africaine”, *Cahiers de Migrations Internationales*, nº 62, Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002, *Cit. en* MORE, Iñigo. “Las remesas pueden laminar la pobreza de África.” *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 27, Madrid, 2005, p. 19. *Cit. en* FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: “África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español”, *Revista General de Marina* Vol. 251, Nº. 19, Madrid, 2006, pp. 253-264

“Sus autoridades apoyan la emigración de la población como válvula de escape a la presión social»<sup>(252)</sup>.

Por tanto, y a la luz de las expectativas que confluyen para los próximos años en el territorio africano, la inseguridad que exporta hacia su frontera norte y la confluencia de elementos tan inquietantes que incluyen el terrorismo yihadista, Europa está obligada a emplearse de manera aún más decidida en materia de seguridad y defensa sobre su frontera sur, ya que la insuficiencia de los enfoques nacionales, al contrario de fortalecer, proporciona mayores oportunidades a los criminales, al tiempo que dispara de forma exponencial las dosis de vulnerabilidad que afecta al conjunto.

## **Conclusiones**

La evolución del escenario estratégico visto en retrospectiva se caracteriza por la existencia de una situación inédita en la historia de las relaciones internacionales, propiciada por un modelo de cambio totalmente desconocido. Aún así durante este periodo ha podido constatarse como al calor de la globalización no sólo se ha estrechado la interdependencia en la economía y la importancia un factor (cada vez más actor) mediático que permite la comunicación en tiempo real a la mayor parte del globo. Pero todas estas bondades de las que Europa es testigo y protagonista no deben hacer que la Unión, sus ciudadanos y sus decisores políticos, obvien un proceso que si bien puede inaugurar un nuevo período –como tantos otros- en la historia, vive con una aceleración que aleja cualquier tipo de reflexión detenida.

Durante este período se ha demostrado que al igual que ha sucedido en otras ocasiones a lo largo de la historia, la huida hacia delante del unilateralismo, hoy día constituye un ejercicio –bajo las coordenadas legales y morales- escasamente viable bajo las coordenadas tangibles e intangibles del poder. Es más, los réditos a medio plazo no parecen que vayan a ser demasiado beneficiosos, sino que más bien, al contrario. Históricamente arraigado se encuentra el principio del equilibrio del poder, y cierto es que las tendencias conducen a proclamar que estamos en el principio de un camino en donde el equilibrio entre los actores estatales vuelve sobre sus pasos. Desde el final de la guerra fría, los denominados actores emergentes han acelerado

---

<sup>252</sup> EMBAJADA DE ESPAÑA EN DAKAR *Nota país: Gambia*. Dakar, 2007. Disponible en:

el paso para hacer valer su capital tangible en cuanto a esa perspectiva de los recursos que conforman el concepto de poder, en un proceso que iniciaron con la obtención de la independencia. Aún no está cercano la culminación de dicho proyecto pero cierto es que de la admiración por los “tigres asiáticos” o la productividad de ciertos modelos económicos o de investigación superior, le sucede por una secuencia lógica una combinación de sentimientos como son el recelo. Además de ello una Rusia, que tras un período (breve) de acomodación histórica, confirma de nuevo la inercia de su peso como gran potencia en los asuntos mundiales, valor que por otro lado va a más y con quién europeos y norteamericanos habrán de lidiar bajo el denominador común que representa la consolidación y aumento de poder e influencia de Rusia. En este devenir, no exento de fricciones y conflictos, la importancia de los factores impregnados en la conciencia rusa, jugarán un papel determinante a la hora de obtener una cooperación mutua, sincera y de interés propio para ambos. De no obtenerse éxito en esta empresa, podría ser que Moscú buscara socios y mercados alternativos a los occidentales, más al Este, lo cual bajo las coordenadas del pragmatismo, el señalamiento de una rivalidad común contra occidente se advierte como un escenario de gran preocupación

Los denominados nuevos riesgos amenazan a Europa, ya desde el año 2001, varias ciudades europeas han sido objetivo de intentos y en ocasiones atentados, que han dejado más víctimas a “este lado del muro” que durante toda la guerra fría. Los diferentes tráfico ilícitos se encuentran con las bondades de unos sistemas en donde el relativismo de unas sociedades como las europeas, se convierte en coartada perfecta que debilita su posición a la hora de combatir dichas amenazas, o de negociar con ciertos actores, cuyos estándares de funcionamiento se encuentran alejados de la evolución ética, social y política de las democracias europeas.

El papel europeo en el mundo se advierte por tanto como separado y separable de las posiciones más beligerantes de Estados Unidos. Aunque esta posición pueda parecer (y lo es) complementaria, la subcontratación de numerosas variables de seguridad (seguridad energética) a las directrices de Washington no es una postura que pueda mantenerse de forma indefinida. El tiempo de Europa –incluida España-

como consumidora –prácticamente neta- de seguridad toca a su fin, por lo que el reforzamiento de la voluntad de los socios europeos en torno al proyecto común de la Unión se presenta como la única alternativa fiable para afrontar un mundo cada día más exigente y alejado para los enfoques estrictamente nacionales en materia de seguridad y de defensa.

La eficaz y activa prevención comienza con la concienciación precisa y consciente sobre los costes que implica el mantenimiento del modo de vida europeo, así como el alcance de los riesgos y amenazas que de una manera dolosa se ciernen sobre los ciudadanos y su modo de vida. Este aspecto se hace especialmente importante, en un tiempo en donde la proliferación nuclear y el binomio hipotético entre armas de destrucción masiva y terrorismo yihadista, se arbitran como una posibilidad de efectos desestabilizadores nunca imaginados. En un futuro que será aún más exigente, costoso y en ocasiones doloroso, cuyos plazos se acortan a pasos agigantados, más que nunca ha de ser cierto que la “Unión hace la fuerza.”

**CAPÍTULO QUINTO**  
**LAS FRONTERAS CULTURALES**  
**DE LA UNIÓN EUROPEA**



# LAS FRONTERAS CULTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Por FELIPE SAHAGÚN

## Introducción

Toda comunidad política necesita unas fronteras que delimiten su ámbito de acción y una serie de valores que garanticen su coherencia y den legitimidad y significado a sus instituciones y dirigentes.

La caída del muro de Berlín y el establecimiento, en respuesta a la unificación alemana, de la Unión Europea en el año 1992 con el Tratado de la Unión Europea (TUE), más conocido como el Tratado de Maastricht, reactivó el sempiterno debate sobre las fronteras de la Unión y la necesidad de reforzar la legitimidad política de sus instituciones ante los ciudadanos para preservar e intensificar el proceso de integración.

El primer paso en esa dirección fue el artículo 6 del TUE:

“La Unión Europea se funda en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y el Estado de Derecho.”

En el mismo artículo la Unión Europea se compromete a respetar la identidad nacional de sus miembros y adopta como guía la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

El segundo paso fueron los criterios para la adhesión de nuevos miembros aprobados en la *cumbre* de Copenhague de junio de 1993. Esos criterios se dividieron en tres categorías:

1. Los criterios políticos: estabilidad institucional que garantice la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías.

2. Los criterios económicos: la existencia de una economía de mercado y la capacidad de resistir la presión de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
3. La aceptación, por último, del acervo comunitario y la capacidad de asumir las obligaciones de la adhesión, incluidos los compromisos políticos, económicos y de la unión monetaria<sup>(253)</sup>.

En estos textos se refleja la dificultad que la Unión Europea ha tenido siempre para definir sus límites y, al mismo tiempo, la opinión mayoritaria de que, más allá de “la unidad en la diversidad”, lema abstracto con el que se intenta reflejar un deseo más que una realidad, esas fronteras tienen una dimensión cultural igual o más importante que la geográfica y que no necesariamente coinciden.

Si quedaba alguna duda, la división entre comunitaristas o euronacionalistas y liberales o republicanos en debates tan recientes como el de la referencia al cristianismo en el texto del Tratado Constitucional o el abierto sobre la candidatura de Turquía, y el desacuerdo sobre las respuestas más adecuadas a conflictos como el del uso del velo en las escuelas o las caricaturas de Mahoma muestran que algunas de las principales fronteras o líneas de separación en la Unión Europea del siglo XXI son culturales y que, en ellas, coinciden a la vez elementos externos e internos.

Los llamados comunitaristas consideran imprescindible una cultura y una historia común para poder avanzar hacia una Europa unida y, en consecuencia, reclaman, por un lado, definir ya las fronteras físicas y, por otro, acelerar las medidas a favor de esa cultura e historia supuestamente comunes, sin importarles mucho lo que pase con los inmigrantes no europeos que no quieran o no puedan integrarse.

Los liberales y republicanos prefieren dejar la cultura y la religión en el ámbito privado, y concentrar el esfuerzo europeo en lo que Jürgen Habermas denomina “patriotismo constitucional”: normas políticas y civiles comunes, apoyo masivo a la sociedad civil e inversiones fuertes en las instituciones. Es la filosofía que ha dado

---

<sup>253</sup> Official Journal of the European Communities C 325/11. 24-12-2002.

vida al multiculturalismo, tan aplaudido en el pasado y hoy tan criticado en países como el Reino Unido.

Entre ambas corrientes ha surgido con fuerza en los últimos años una tercera escuela, los constructivistas, convencidos de que mediante la cooperación y los intercambios culturales se puede ir moldeando una identidad europea nueva, enriquecida por la diversidad y en constante cambio. Su “talón de Aquiles” es negar que el exceso de diversidad conduce, invariablemente, a una mayor debilidad, desorientación e incoherencia.

Las tres corrientes, en las que podemos situar las principales políticas culturales - nacionales y de la Unión Europea-, convergen en la necesidad, para forjar una verdadera identidad europea sin la cual difícilmente sobrevivirá la Unión Europea construida en el último medio siglo, de tres tipos de medidas:

1. Reforzar la participación democrática en todos los ámbitos de la política de la Unión Europea.
2. Impulsar la dimensión europea en la educación y la cultura nacionales y comunitarias.
3. Reducir la brecha social y económica, que se ha intensificado con las últimas ampliaciones al Este, con medidas que fomenten la cohesión y la solidaridad.

### **El factor cultural en la integración europea**

Si, como ha escrito Rafael Calduch:

“En la Ciencia de las Relaciones Internacionales la dimensión cultural [...] ha ocupado un limitado espacio”<sup>(254)</sup>.

En el proyecto de construcción europea nacido en los años cincuenta del pasado siglo ha sido uno de los componentes más ignorados.

Haber prescindido, en nombre del llamado realismo, del peso específico de lo cultural en la integración comunitaria ha sido un grave error, pues el factor cultural

---

<sup>254</sup> CALDUCH, Rafael. “Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista”, en *Derechos humanos y conflictos internacionales*. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. Universidad del País Vasco 2006.

siempre ha sido una palanca decisiva en la consolidación o expansión de cualquier proyecto político o económico. ¿Estamos aún a tiempo de corregirlo?

Contamos, para ello, con una larga historia de esfuerzos, dentro del Movimiento Paneuropeo impulsado por el conde Ricardo Coudenhove-Kalergi desde el año 1922 y continuados, a partir de 1949, por el Consejo de Europa, que encarna, de hecho, los principios y valores, democracia, libertad individual, libertad política, preeminencia del derecho, respeto de las minorías y diversidad- de lo que los pioneros europeístas vieron como la “nación europea” resultante de una unidad cultural<sup>(255)</sup>.

Sólo cuando el proyecto comunitario ha entrado en crisis graves, como viene sucediendo una o dos veces por decenio y ha vuelto a suceder tras los noes de Francia y Holanda en los referendos del año 2005 sobre el nonnato Tratado Constitucional, surgen voces reclamando lo que, sin decirlo abiertamente, los padres fundadores ya se plantearon: la necesidad de una identidad cultural y social que dé sentido e impulso a la integración económica y política que, gradualmente, con todas las pausas que se quiera, se ha ido construyendo.

Cuando, después de cada tropiezo, se han multiplicado las voces que se preguntan qué es la Unión Europea, qué la sostiene, en qué dirección debe avanzar, cómo la ven los ciudadanos, cuáles son los conflictos internos y externos principales que la amenazan, cómo debe integrar a los que llegan de fuera o llaman a sus puertas y qué imagen proyecta al resto del mundo, resurge el debate sobre su identidad. Se supera la crisis y el debate vuelve a difuminarse en una especie de limbo.

Además de la integración económica y política mediante la soberanía compartida, la Unión Europea –se recuerda en esos momentos críticos- es un proyecto social y cultural en formación, con un riquísimo pasado y presente de lo que Calduch, siguiendo a Braudel, entiende por cultura:

«Los diferentes elementos espirituales, históricos y materiales que configuran la conciencia o identidad colectiva y las formas de vida de los miembros»<sup>(256)</sup>.

---

<sup>255</sup> TRUYOL, Antonio. *La integración europea*. Edit Tecnos, Madrid 1972, pág. 19.

<sup>256</sup> CALDUCH, Rafael. Op. cit, pág. 28.

¿Cuáles son esos elementos –lo que Calduch llama el *factor cultural*, es decir, los contenidos y lenguajes- y cuáles son las relaciones culturales en la Unión Europea de hoy? ¿Hay una cultura o varias? ¿Cuántas subculturas subyacen en el magma, siempre cambiante, de la cultura europea actual, si es que se puede hablar, en singular, de una cultura europea a comienzos del siglo XXI? ¿Si existe, dónde empieza y dónde termina? En otras palabras, ¿dónde están sus fronteras y cómo se distinguen? ¿Cuánta asimilación, resistencia o rechazo genera en otras culturas? Por último, ¿está creciendo o decreciendo, en ascenso o en declive?

El *factor cultural*, de acuerdo con Duroselle, fija, entre otras cosas, los límites de la legitimidad, la legalidad, la autoridad, la libertad, la justicia y la utilidad de cada actor estatal o, como es el caso de la Unión Europea, pluriestatal y supranacional<sup>(257)</sup>.

Las *fronteras culturales*, que en la sociedad global en formación cada vez coinciden menos con las estatales, geopolíticas y económicas, son los límites que unen o separan, enfrentan o acercan, a dos o más culturas. Como en el caso de las fronteras físicas, pueden ser puente de unión o muro de separación. De acuerdo con Calduch, deben estudiarse desde tres perspectivas diferentes, pero complementarias: geopolítica, temporal y social<sup>(258)</sup>.

La globalización está teniendo un doble efecto sobre ellas: por un lado facilita, gracias a la multiplicación de los flujos e intercambios de todo tipo, el contacto, el conocimiento y la cooperación, la *transculturación* en definitiva; por otro, permite a los disconformes con las fronteras en las que están inscritos, erigir nuevas barreras de separación, que pueden ser políticas, diplomáticas, económicas, comerciales, financieras, militares, religiosas, lingüísticas, ideológicas, demográficas o informativas. La fractura puede ser visible o invisible, material o inmaterial, pacífica o violenta, negociada o unilateral.

Si, como dejó claro Merle:

---

<sup>257</sup> IBID, pág.43-44.

<sup>258</sup> IBID, pág. 41.

“Los Estados y los Gobiernos no tienen (nunca tuvieron) el monopolio de los sistemas de valores”<sup>(259)</sup>.

Hoy, en una sociedad caracterizada por la multiplicación de actores, la complejidad creciente y la interdependencia, todavía menos.

La globalización y el fin de la guerra fría han llevado a la Unión Europea a abrirse a 16 nuevos países (incluyendo la República Democrática Alemana) y a recibir, desde la caída del muro de Berlín, a más de 10 millones de emigrantes, sobre todo del mundo musulmán y del Este, con valores muy diferentes de los que compartía la Unión Europea de 12 o 15 miembros.

La ampliación y el aumento incontrolado de la emigración, junto con la multiplicación de los medios de comunicación global, no sólo han modificado radicalmente las fronteras políticas, económicas y sociales de la Unión Europea. También están teniendo un efecto brusco en sus fronteras culturales tradicionales.

### **Objetivos y valores culturales de la Unión Europea**

En el Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa se fijan los principales objetivos y valores de la Unión actual, que, aunque nunca verá la luz tal como fueron aprobados por el Consejo Europeo el 29 de octubre de 2004, se mantienen en su contenido esencial en el proyecto del nuevo tratado, bautizado Tratado de la Reforma.

Los objetivos son promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos, ofrecer un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, impulsar el desarrollo sostenible, combatir la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia, la igualdad y la solidaridad, proteger los derechos de la infancia, respetar la diversidad cultural y lingüística, preservar y mejorar el legado cultural, ayudar a erradicar la pobreza y a proteger los derechos humanos, y contribuir al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional<sup>(260)</sup>.

---

<sup>259</sup> MERLE, Marcel. *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Universidad, Madrid, pág. 327-333.

<sup>260</sup> Presidency Conclusions – Brussels, 21/22 June 2007 (11177/07)

En el preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, Parte II del Tratado Constitucional que el futuro Tratado de la Reforma, aunque fuera del texto fundamental con carácter vinculante, se afirma que la Unión se funda en:

“Los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y en los principios de la democracia y el Estado de Derecho.”

A continuación la Carta rechaza la pena de muerte, las prácticas eugenésicas y la clonación reproductora de seres humanos, prohíbe la tortura, la esclavitud y los tratos inhumanos o degradantes, y reconoce la libertad de religión y la objeción de conciencia<sup>(261)</sup>.

Es obvio que se mezclan y confunden objetivos y valores, y que se echa en falta una mención expresa al factor religioso, sin el que es imposible explicar la cultura europea, pero quedan bastante claros los elementos de la ética que, por unanimidad, los dirigentes de los 27 miembros hacen suya.

Para que estos valores sean creíbles dentro y fuera de la Unión Europea, es imprescindible que cada país miembro y la Unión Europea en su conjunto actúen de acuerdo con ellos. De lo contrario, toda la acción exterior pierde credibilidad. Lo hemos visto de forma dramática en la imagen de Estados Unidos en casi todo el mundo desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S).

En un mundo de fronteras cada vez más porosas y mejor comunicado, la eficacia de la acción exterior –y por consiguiente la influencia- de los Estados y de las organizaciones internacionales depende decisivamente de la coherencia entre los valores y la acción, coherencia que necesita de un diálogo intercultural permanente para destruir estereotipos hostiles, eliminar percepciones equivocadas y, desde el respeto escrupuloso de las diferencias, multiplicar la cooperación.

El debate histórico sobre la cultura como agente dinamizador de identidades colectivas sufrió una sacudida a comienzos de los años noventa con la abrupta teoría del *choque de civilizaciones* de Samuel P. Huntington.

---

<sup>261</sup> Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Biblioteca Nueva y Real Instituto Elcano. Madrid 2004, pág. 128 y ss.

Aunque, tras el 11-S y la respuesta equivocada de Estados Unidos, a muchos Huntington les pareciera casi profético, su idea de la cultura como una fuerza estática conduce de forma inevitable y errónea a unas relaciones internacionales casi exclusivamente de confrontación.

Con Alexander Wendt, autor de *Social Theory of International Relations* (1999), creo que, mediante el impulso de determinados valores –la interdependencia, el destino común, la homogeneización, la moderación, la justicia, etc.–, se pueden evitar los resultados catastróficos que anunciaba Huntington<sup>(262)</sup>. La Unión Europea desde mediados del siglo XX es el mejor ejemplo de que otro mundo es posible.

Tienen razón quienes, desde el escepticismo, advierten que la Unión Europea nunca ha tenido una cultura común. Tal vez, pero desde su diversidad cultural, gracias a la integración, ha sido capaz de consolidar y compartir las normas, ideas y valores que hoy, a mi entender, forman una cultura nueva, abstracta si se quiere pero fácilmente comprensible fuera de Europa, capaz de aglutinar a muchas subculturas y de facilitar una imagen relativamente nítida de lo que es y pretende Europa en el resto del mundo.

La identificación y el desarrollo de los componentes de esa nueva cultura (normas, religiones, lenguas, ideologías, medios de comunicación y opinión pública) en las relaciones internas y externas, nacionales y comunitarias, de la Unión Europea es una tarea fundamental de la diplomacia pública. Se trata, en definitiva, de sacar la mejor rentabilidad global al enorme “poder blando”, algo que nadie discute, de la Unión.

El Tratado de Maastricht (artículo 151.4) ya reconocía en el año 1992 la importancia que, para lograr los objetivos fijados, tenía dotar a la Unión Europea de los instrumentos necesarios para promover las actividades culturales. El Tratado de Ámsterdam obliga a los Estados miembros a “promover la cooperación cultural [...] con terceros países y con las organizaciones internacionales”<sup>(263)</sup>.

---

<sup>262</sup> WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.

<sup>263</sup> EUROPEAN UNION. Selected instruments taken from the treaties. 1999. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/treaties\\_en](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/treaties_en). *Europe Book 1*, Vol. 1, pág 219. recoge, íntegro, el artículo 151 sobre los compromisos culturales de la UE.



En los dos tratados, complementados por el de Niza, se establece la base legal para una acción cultural exterior de la Unión Europea, pero, lamentablemente, la Unión todavía carece de una política exterior, mucho menos de una política exterior cultural, integrada y coordinada, al servicio de una estrategia global como la que le corresponde y necesita.

### **Una reflexión paneuropea**

Consciente de que los cambios de la posguerra fría enfrentaron a la Unión Europea con desafíos que exigen mucho más que declaraciones de principios, Romano Prodi, entonces presidente de la Comisión Europea, puso en marcha en la primavera de 2002 un grupo de reflexión de intelectuales de todo el continente, incluida Rusia, para debatir a fondo el impacto de las ampliaciones, de la inmigración y de la globalización en los valores e instituciones europeos<sup>(264)</sup>.

“Creemos que las viejas fuerzas que impulsaron la unificación europea ya no son suficientemente poderosas para garantizar la cohesión política necesaria y, por consiguiente, se deben buscar y encontrar nuevas fuentes de energía en la cultura común de Europa”, concluyeron.

“A medida que las fuerzas tradicionales de la integración –deseo de paz, amenazas externas y crecimiento económico- pierden influencia, el papel de la cultura común europea –el factor espiritual de la integración- crecerá inevitablemente en importancia como fuente de unidad y de cohesión.”

Los convocados al debate, entre los que se encontraban Arpad Goncz, Will Hutton, Ioannis Petrou, Michel Rocard, Simone Veil, John Gray, Alberto Quadrio Cuzio, Nilüfer Göle, Jutta Limbach y Bronislaw Geremek, reconocieron que la fabricación de listados de valores comunes sirve de poco, aunque se incluyan en una Carta vinculante, dentro o fuera de los tratados. Por la sencilla razón de que los “valores europeos” son interpretados de forma muy distinta en cada país, región, etnia o estrato social, más cuanto más se amplía la Unión Europea:

---

<sup>264</sup> REFLECTION GROUP ON THE SPIRITUAL AND CULTURAL DIMENSION OF EUROPE. El Informe final, de 46 páginas, lo publicó el instituto de Ciencias Humanas de Viena en octubre de 2004 y se puede consultar en la red en la dirección de Internet <http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/michalski>. El grupo, coordinado por el profesor Krzysztof Michalski, del Institut für die Wissenschaften Vom Menschen (IWM) de Viena, analizó los valores culturales, religiosos y espirituales, y la forma de impulsarlos a favor de la

“A pesar de las dificultades de definición, no hay duda de que existe un espacio cultural común europeo: un conjunto variado de tradiciones, ideales y aspiraciones, con frecuencia entremezclados y al mismo tiempo en tensión unos con otros”, añaden. “Estas tradiciones, ideales y aspiraciones es lo que nos une en un contexto compartido y nos hace europeos, ciudadanos y pueblos capaces de formar una unidad política regida por una constitución que todos reconocemos y sentimos como europea”<sup>(265)</sup>.

No es posible delimitar con precisión ese espacio cultural común. Sus fronteras son necesariamente abiertas porque el proyecto de integración no es, nunca lo fue, un hecho sino, como Salvador de Madariaga solía repetir, un proceso y una cultura, entendida la cultura también como el conjunto de instituciones, ideas, expectativas, costumbres, sentimientos, percepciones, recuerdos y proyectos que identifican a la sociedad civil de Europa.

La respuesta nunca será concluyente, sino resultado del presente, en una transacción constante de sus gobiernos, pueblos e instituciones. La única forma de que los valores europeos sobrevivan y sean eficaces es adaptándolos permanentemente a la realidad.

Europa, su identidad cultural y sus fronteras culturales vendrán dadas, en cada momento, por las leyes que vayan aprobándose, los términos de la adhesión de los nuevos miembros, el grado de cumplimiento de sus decisiones, el efecto de sus políticas, el impacto de su diplomacia y las percepciones que genere dentro y fuera.

No siendo un hecho, sino un proceso, es inútil tratar de definir sus fronteras internas o externas, pues, como todo lo demás, siempre estarán sometidas a la negociación. Esto es así porque lo que debe definir la identidad europea no son las fronteras geográficas de sus miembros sino su espacio cultural. De modo que cuanto más se invierta en su construcción, mejor para Europa.

El espacio o sustrato cultural es el fundamento de toda nación y de todo Estado. También lo es de toda organización que, como la Unión Europea, tenga su razón de ser en la integración creciente. Pero ni los Estados ni las instituciones pueden, por sí

---

futura unidad europea, a partir de la premisa de que la UE es ya, más que una alianza de estados, una entidad política importante.

<sup>265</sup> IBID, pág. 9.

mismos, *fabricar* espacios culturales de la nada. Los Estados, solos y –en el caso de la Unión Europea- unidos, sólo pueden apoyar, incentivar o frenar el desarrollo, la preservación y la renovación de la cultura. No pueden –ni deben, no están para eso-, tratar de imponer o de prohibir unos valores culturales determinados, mucho menos lo que deben publicar los medios de comunicación u opinar los ciudadanos. Cuando lo ha intentado, ha terminado produciendo engendros totalitarios. Son los ciudadanos, la sociedad civil, quienes, libremente, deben llevar la iniciativa. Es, en otras palabras, un proceso de abajo a arriba que la Unión Europea y sus Estados miembros sólo pueden impulsar.

En consecuencia, analizaremos primero los principales actores e instrumentos no estatales de la cultura europea y, sólo después, abordaremos las políticas culturales de la Unión Europea y de sus Estados miembros, para terminar con una reflexión sobre las posibilidades de reforzar, mediante la cultura y la diplomacia pública, la política exterior y de seguridad de la Unión.

### **Actores e instrumentos culturales**

A diferencia de otros ámbitos de la sociedad internacional, en el cultural los actores no estatales han tenido y siguen teniendo gran influencia. Las lenguas, las religiones, los medios de comunicación y la opinión pública son los más importantes.

#### *Las lenguas*

Desde el año 1975 las tres instituciones europeas más importantes –Unión Europea, Consejo de Europa y Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa- han aprobado más de cien declaraciones relacionadas con las lenguas y las minorías lingüísticas. A ellas hay que sumar algunos otros documentos y convenciones como las de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre derechos humanos, y de otros organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que también afectan a los europeos. El conjunto forma un cuerpo doctrinal ya vinculante para los Estados implicados en la construcción de una Europa unida.

El punto álgido de esta evolución, según los especialistas, fue la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM) del Consejo de Europa, que la

Unión Europea, cuyos miembros pertenecen también al Consejo, ha hecho suya<sup>(266)</sup>.

En vez de seguir el camino normal de las convenciones típicas de derechos humanos, la Carta impulsa el compromiso de crear una serie de condiciones a favor de los hablantes de las lenguas regionales o minoritarias europeas.

“Se trata, pues, de proteger unos monumentos culturales vivos que, si no contasen con la protección adecuada, morirían”, escribe Santiago Petschen<sup>(267)</sup>.

A principios del siglo XIX, las lenguas europeas que tenían un nivel suficiente de desarrollo idiomático eran solamente quince. A comienzos del siglo XX hay que añadir ya a dicho número unas 18 más (noruego, finlandés, galés, flamenco, occitano, catalán, croata, rumano, búlgaro, etc.). En el año 1940 se añadirían a la lista unas 20 (feroés, irlandés, euskera, retoromano, bretón, albanés y otros del área rural soviético como el bielorruso, moldavo, georgiano, etc.). Sobre el año 1980 se incorporan el frisón, el corso, el groenlandés y el sami (lapón). La lista no hace más que aumentar<sup>(268)</sup>. Este pluralismo lingüístico, enriquecido por las lenguas de los inmigrantes, entre las que destaca el árabe, ha tenido importantes consecuencias políticas. El proceso es, seguramente, imparable, pues la historia nos demuestra que:

“Las comunidades que elevaron su lengua consiguieron más adelante su autonomía cultural, administrativa o política y, en numerosos casos, la independencia, cuando se desconfiaba de las posibilidades del Estado plurinacional”<sup>(269)</sup>.

Aunque la realidad sociológica nos dice que las lenguas se limitan unas a otras y que, si una se desarrolla, es siempre en menoscabo de otra u otras, la gran mayoría de las lenguas minoritarias europeas tienen una extensión muy reducida, con un

---

<sup>266</sup> Ver tesis doctoral de José M. Sanmartí Rosé, *Las políticas lingüísticas y la inserción de las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*, dirigida por Santiago Petschen. Universidad Complutense de Madrid 2006.

<sup>267</sup> PETSCHEN Verdaguer, Santiago. *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*. Parlamento Vasco 1990, pág. 79.

<sup>268</sup> IBID.

<sup>269</sup> IBID, pág. 80.

número de hablantes inferior a las cien mil personas. El catalán ha sido siempre una excepción y el euskera, por el apoyo oficial que viene recibiendo desde que se estableció en España, a partir del año 1978, el estado autonómico, empieza también a serlo. Los medios de comunicación globales facilitan su desarrollo en la red.

La premisa básica de la política lingüística europea ha sido que la diversidad y el apoyo de las lenguas minoritarias, lejos de frenar, refuerza el proceso de integración. La realidad, si nos detenemos en las regiones separatistas más importantes del continente, es mucho más compleja.

Si, como consecuencia de esos separatismos, que tienen en la lengua una de sus primeras señas de identidad, Bélgica, España o Gran Bretaña –por citar sólo tres países de la Unión Europea con movimientos separatistas de importancia- acaban rompiéndose, muchos lamentarán haber promovido y cultivado durante mucho tiempo la diferenciación sin condiciones, dejando que los dirigentes regionales la utilizaran para dividir, y no para unir, más a Europa.

Sería imposible entender el proceso de regionalización europeo del último medio siglo sin tener en cuenta las fronteras lingüísticas. De todos los factores (antropológicos, geográficos, políticos, económicos e histórico-culturales) que impulsan la regionalización, el más racional es, seguramente, el económico, pero el más vital y, casi siempre, decisivo es el cultural y, dentro del cultural, el lingüístico.

Hoy Europa sólo cuenta con el 3% de la riqueza lingüística de la humanidad (unas 200 de más de 6.800 habladas en todo el mundo según la UNESCO), pero el régimen lingüístico de la Unión Europea es de lo más complejo: 23 lenguas oficiales<sup>(270)</sup>. unas 500 combinaciones posibles de traducción, la proliferación de papel que ello significa y el inglés como *lingua franca* no siempre bien recibida. Lejos de reducirse, esta *babel* probablemente se complicará todavía más a medida que la Unión Europea se amplíe y profundice<sup>(271)</sup>.

---

<sup>270</sup> Las lenguas oficiales de la Unión Europea son las siguientes: alemán, búlgaro, checo, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, irlandés, finés, francés, griego, húngaro, inglés, italiano, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano y sueco.

<sup>271</sup> "Different is beautiful. When languages meet technology". En *Europe's World*. Revista cuatrimestral. Summer 2007, pág. 20-221.

Como ha señalado Sanmartí, si la ordenación de este rompecabezas presenta graves obstáculos, éstos se multiplican cuando se les añade las lenguas minoritarias. Su simple clasificación y definición –en la que trabaja con gran acierto desde su creación por el Parlamento Europeo, con financiación de la Comisión Europea, el *Bureau Europeo de las Lenguas menos difundidas*, con sede en Dublín– resulta problemática y los datos concretos sobre muchas de ellas, salvo para un puñado de especialistas, son poco conocidos.

Por segunda vez desde el año 2001, en noviembre y diciembre de 2005, por encargo de la Dirección General de Educación y Cultura, la Comisión Europea realizó una macroencuesta entrevistando a 28.694 ciudadanos en toda la Unión Europea y en los dos candidatos oficiales, Croacia y Turquía, sobre el estado de las lenguas<sup>(272)</sup>.

A la pregunta cuál es su idioma materno respondieron como se indica en el cuadro 1.

---

<sup>272</sup> “Europeans and their languages”. Special EUROBAROMETER 243. Febrero 2006. [ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_243\\_sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_sum_es.pdf)

**Cuadro 1.- ¿Cuál es su idioma materno?, menciones (respuesta espontánea y respuesta múltiples posible) (1).**

Países	Lengua(s) de Estado, lenguas oficiales con estatus oficial en la Unión Europea (2) (porcentaje)	Otras lenguas oficiales de la Unión Europea (3) (porcentaje)	Otros idiomas (4) (porcentaje)
Bélgica	Holandés 56, francés 38 y alemán 0,4	5,0	3,0
Dinamarca	97	2,0	2,0
Alemania	90	3,0	8,0
Estonia	82	1,0	18,0
Grecia	99	0,2	0,7
España	Español 89, catalán (5) 9, gallego (6) 5 y uesquera (7) 1	1,0	2,0
Francia	93	6,0	3,0
Italia	95	5,0	1,0
Chipre	98	2,0	1,0
Letonia	73	1,0	27,0
Lituania	88	5,0	7,0
Luxemburgo	Luxemburgués 77, francés 6 y alemán 4	14,0	0,8
Hungría	100	0,8	0,6
Malta	Maltés 97 e inglés 2	0,6	0,6
Países Bajos	96	3,0	-
Austria	95	3,0	3,0
Polonia	98	1,0	2,0
Portugal	100	0,6	0,1
Suiza	95	1,0	5,0
Eslovaquia	88	12,0	2,0
Finlandia	Finlandés 94 y sueco 5	0,8	0,4
Suecia	95	5,0	2,0
Reino Unido	92	3,0	5,0

**Cuadro 1.-** (Continuación).

Países	Lengua(s) de Estado, lenguas oficiales con estatus oficial en la Unión Europea (2) (porcentaje)	Otras lenguas oficiales de la Unión Europea (3) (porcentaje)	Otros idiomas (4) (porcentaje)
República Checa	98	0,4	0,7
República de Irlanda	Inglés 94 e irlandés/gaélico 11	2,0	0,2
Bulgaria	90	2,0	11,0
Croacia	98	1,0	0,8
Rumania	95	6,0	0,7
Turquía	93	0,5	7,0

(1) Esta pregunta admite múltiples respuestas, es decir, los encuestados pueden mencionar varias lenguas como idioma materno. También es posible la opción «No sabe». Esta es la razón por la que los porcentajes de idiomas hablados en un país pueden ser mayor o menor a 100%. Las respuestas son espontáneas y se codifican en una lista previamente confeccionada.

(2) Las lenguas de Estado poseen estatus oficial en todo el país. Las lenguas oficiales poseen estatus oficial en una región determinada de un país o en todo el Estado. Las lenguas regionales con estatus oficial en la Unión Europea son el catalán, el euskera y el gallego.

(3) La categoría «Otras lenguas oficiales de la Unión Europea» incluye las lenguas oficiales e Unión Europea que se hablan en un país en las que no son lenguas de Estado.

(4) La categoría «Otros idiomas» incluye idiomas no autóctonos y lenguas regionales/minoritarias que no tienen estatus oficial de la Unión Europea.

(5) El catalán está protegido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979), que establece que el catalán y el castellano son los idiomas oficiales de Cataluña. La Ley 7/1983 de normalización lingüística de Cataluña fue sustituida por la Ley de Política Lingüística (Ley número 1 de 7 de enero de 1996).

(6) El gallego está protegido por el Estatuto de Autonomía de Galicia (1982), que precesa que los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia. La Ley de normalización lingüística (1983) promueve el gallego en todos los campos de la sociedad.

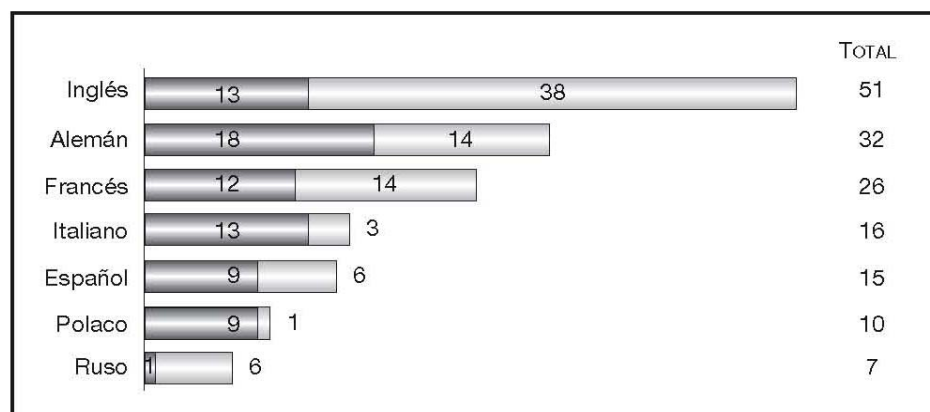
(7) El euskera está protegido por el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (1979), que establece que tanto el euskera como el castellano (español) son lenguas oficiales en el País Vasco.

Fuente: Eurobarómetro 243.



Sólo en Hungría y Portugal el 100% de los entrevistados menciona como lengua materna sus lenguas de Estado respectivas. Esto nos da una idea de la heterogeneidad lingüística del espacio europeo. Las importantes minorías de ruso hablantes en Letonia y Estonia (26% y 17%, respectivamente) han sido uno de los principales desafíos diplomáticos de estos países desde su independencia en el año 1991, fuente continua de fricciones con Rusia.

El inglés es el idioma extranjero más hablado en Europa (el 38% afirma tener conocimientos suficientes para mantener una conversación). En 19 de los 29 países donde se realizó la encuesta, es el idioma más conocido. Sólo un 14% afirma conocer el francés o el alemán además de su lengua materna. En suma figura 1, las lenguas de los Estados miembros más poblados son, como era de esperar, las lenguas autóctonas más habladas, con el alemán a la cabeza (18%), pero cuando se combinan estos resultados con los conocimientos de idiomas extranjeros queda claro que el inglés es, con mucho, la lengua más utilizada en la Unión Europea.



**Figura 1.**– Idiomas más utilizados en la Unión Europea, en porcentaje.

En relaciones caracterizadas por la lealtad constitucional dentro de cada Estado miembro, la apuesta oficial que ha hecho la Unión Europea a favor de una ciudadanía europea políglota como solución a la “Babel continental”, sin imposiciones ni métodos coercitivos, parece la ideal. Muchos nacionalistas, sin

embargo, están utilizando a la Unión Europea como excusa para edulcorar sus proyectos separatistas en los Estados a los que pertenecen. “Da igual estar dentro de un Estado que ser independientes, después de todo seguimos integrados en Europa”, vienen a decir.

No hay nada predeterminado. Es posible que, si se tratara sólo de dos o tres Estados más, el proceso de construcción no sufriría graves convulsiones. No obstante, hay que pensar en el posible efecto dominó y en la inestabilidad que generaría para el conjunto. Es probable que la Unión Europea, como el proyecto de integración de Estados-nación que hemos conocido desde mediados del siglo XX, perdiera buena parte de lo que es si Europa se convierte en un reino de taifas independientes.

El dilema es que, si no se apoyaran como se está haciendo, es más que probable que la mayor parte de las lenguas minoritarias europeas, a la vuelta de un siglo, desaparecerían. Las lenguas, en este sentido, no son muy diferentes de las especies. Si no se cuidan, se debilitan y desaparecen. Al mismo tiempo, el uso de la lengua como arma que están haciendo algunos dirigentes regionales europeos, como los nacionalistas vascos, catalanes y escoceses, para acelerar la separación de sus respectivos estados está generando nuevas divisiones que dificultan la solidaridad y el proceso de integración europeos.

### *Las religiones*

Europa sigue siendo un espacio predominantemente cristiano, pero el cristianismo europeo tiene poco que ver con el de dos o tres siglos atrás y se parece muy poco, también, al estadounidense.

La Unión Europea se ha consolidado como una organización secular, respetuosa de la separación entre la Iglesia y el Estado, y ha ido marginando a la religión a la esfera estrictamente privada.

A pesar de los intentos de las Iglesias y de algunos destacados dirigentes democristianos (la canciller alemana Angela Merkel en los últimos dos años) de incluir referencias al cristianismo y/o a Dios en los futuros tratados, no han conseguido hasta ahora las mayorías necesarias para hacerlo.

Como vemos en el cuadro 2, los países donde más afiliados hay a las distintas religiones cristianas son, por este orden, Grecia, Irlanda, Dinamarca-Finlandia-

Portugal, Austria, España, Italia, Reino Unido, Luxemburgo, República Federal Alemana-Suecia, Bélgica, Francia y Holanda.

Los países con mayor porcentaje – y más de un 50%- de católicos son, por este orden, Irlanda, Portugal, España, Italia, Austria, Bélgica y Francia. Con mayor porcentaje de protestantes figuran, por este orden, Dinamarca y Finlandia. Ningún otro país llega al 50% de protestantes, aunque la República Federal Alemana, con un 40%, es el que más se aproxima. Con un 32% de católicos, es también, junto con Holanda (24% de católicos y 17% de protestantes), el que presenta mayor equilibrio entre las dos ramas principales del cristianismo. Con una diferencia fundamental: el 54% de los holandeses se declara sin afiliación alguna, el porcentaje más alto en toda la Unión Europea.

Que España sea ya el sexto país de la Unión con más habitantes que aseguran no profesar filiación religiosa alguna es muy significativo. Como lo es también, para autores como Francis Fukuyama, el sistema socioeconómico dominante en cada una de las tres franjas religiosas que se distinguen en esa distribución: los católicos del sur, a los que hay que sumar ya Polonia, los protestantes del norte y los de religiones mixtas: Reino Unido, la República Federal Alemana y Holanda. Él atribuye los diferentes resultados de cada sistema, precisamente a los valores tradicionales de cada religión dominante en las distintas zonas de Europa.

Con las últimas ampliaciones de países que, durante más de medio siglo vivieron bajo el comunismo, ha aumentado considerablemente el número de países con mayoría de no afiliados. En número de personas, no tanto, dado que Polonia (católica) y Rumania (ortodoxa) tienen más habitantes que los otros diez países juntos incorporados a la Unión Europea.

A mayor liberalización, menos afiliados, y, cuanta más secularización, menos religiosidad. Estos dos principios parecen cumplirse a rajatabla en la evolución religiosa en Europa, amenazada, según el Vaticano, por el secularismo, el agnosticismo y el laicismo, cuadro 2.

**Cuadro 2.- Afiliación religiosa en la Unión Europea-15, en porcentaje de población.**

Afiliaciones	Países														
	República Federal Alemana	Austria	Bélgica	Dinamarca	España	Finlandia	Francia	Grecia	Italia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	República de Irlanda	Rusia	Suecia
Afiliación religiosa	76	86	63	88	82	88	57	97	82	72	46	88	82	82	76
Catolicismo	32	79	55	1	81	0	53	0	81	-	24	85	81	13	2
Protestantismo	40	6	3	87	0	84	2	0	0	-	17	0	0	51	70
Sin afiliación religiosa	24	14	37	11	18	12	43	3	18	28	54	12	18	18	24

Fuente: Yves LAMBERT: *European Value Survey*, «Religión: l'Europe á un tournant», en *Futuribles*, julio-agosto de 2002.

Hasta en la muy católica Irlanda el número de practicantes ha caído drásticamente, pasando del 85% al 60% en los últimos treinta años. Por primera vez en más de un siglo, en el año 2004 no fue ordenado un solo sacerdote en Dublín. Hasta en Polonia, cuna del catolicismo más activo por su resistencia al comunismo durante la guerra fría, el número de practicantes ha caído a la mitad desde que recuperó las libertades en 1989. En los demás países de la Unión (Francia, Suecia, Holanda y España incluías), en muchas ciudades no llega ni al 15% la asistencia habitual a los principales actos religiosos.

Este vaciamiento progresivo de las iglesias cristianas europeas coincide con un aumento –espectacular en países como España en los últimos diez años- de inmigrantes musulmanes, que siguen viviendo la religión como parte fundamental e inseparable de la vida pública, y con un intenso debate social y político sobre las consecuencias de ese fenómeno y sobre el lugar de la religión en la legislación y en las instituciones europeas.

El artículo 37 del fallido Tratado Constitucional, recuperado en el Tratado de la Reforma, y el artículo 10 de la Carta de Derechos Fundamentales ratifican la *libertad*

*religiosa* como uno de los pilares principales del edificio comunitario. Bajo dicho principio subyace la prioridad que tiene la libertad de conciencia del individuo sin que, por ello, pueda recibir sanción legal alguna. Católicos, protestantes, ortodoxos, judíos, musulmanes, creyentes o ateos, todos tienen los mismos derechos en la Unión Europea independientemente de sus creencias y las instituciones están obligadas a garantizarlos.

El segundo principio guía es la *autonomía de las comunidades religiosas*, un término un tanto vago pero que significa un reconocimiento expreso de que las religiones tienen características que las convierten en asociaciones o instituciones diferentes de todas las demás y de la obligación de respetar esas diferencias.

Como tercer principio, el artículo 37 reclama un *diálogo regular* entre la Unión Europea y los representantes de las religiones y organizaciones de otro tipo (filosóficas y no confesionales).

En otras palabras, tras muchos años de ignorancia mutua (matizada por la presencia permanente de destacados católicos democristianos en puestos importantes de la Unión Europea), la Unión reconoce que la separación Iglesia-Estado no puede confundirse con ignorancia mutua, sobre todo ante la multiplicación de tensiones generada por el declive de las religiones tradicionales europeas y la influencia creciente del islam, religión que profesa la mayor parte de los inmigrantes: unos 16 millones en el año 2007.

Se trata de un porcentaje muy reducido de la población total europea (unos 500 millones), pero significativo por la concentración de esta inmigración en determinadas ciudades y por formar parte de una tendencia global en la historia de las religiones que el Vaticano y muchas iglesias protestantes empiezan a percibir como una amenaza<sup>(273)</sup>.

Si en el año 1973 la población musulmana mundial era de unos 500 millones, hoy supera los 1.500 millones: casi uno de cada cuatro habitantes del planeta. Las dos explicaciones principales del fenómeno son el índice de natalidad en los países musulmanes, que sigue siendo el más alto del mundo, y el elevado número de conversos: sólo en Francia, de 30 o 40 por año se ha pasado a 40.000 en 2003. El

---

<sup>273</sup> "Muslims in Europe", THE ECONOMIST, 18 de octubre de 2001.

resultado ha sido un aumento de más del 100% del número de musulmanes en territorio europeo entre los años 1989 y 1998, y de un porcentaje superior desde el año 1998 hasta hoy.

Habiéndose concentrado en el ámbito económico desde sus orígenes, la Unión Europea no está preparada para responder al desafío, aunque hay un consenso mínimo de que la laicidad, fundamental en la mayor parte de los Estados europeos no debe significar en ningún caso el aislamiento de las Iglesias en guetos.

Las fronteras de la autonomía religiosa y la cooperación Iglesia-Estado, en cuarto lugar, son *competencias estatales*. Cada Estado es libre, pues, de legislar el estatuto de las religiones dentro de sus fronteras y la Unión Europea, aunque desde mediados de los años ochenta ha multiplicado sus mecanismos de coordinación con las principales organizaciones religiosas del continente, se limitará a respetar las leyes, sin interferir en los sistemas nacionales.

Todo es mejorable, obviamente. El principio de igualdad, que quedó fuera del texto constitucional, es demasiado importante para dejarlo al albur de quien gobierne, en cada momento, en cada país miembro. Los ámbitos secular y espiritual debían haberse definido mejor. Ello habría aclarado la cooperación exigida entre los Estados y las Iglesias.

A la hora de la verdad, los refundadores de Europa no se han atrevido a reconocer, negro sobre blanco, que los europeos, independientemente del grado en que se encuentran de secularización, somos parte de una civilización, síntesis como todas de unos valores, en este caso religiosos y humanistas: el legado judeo-cristiano, la herencia greco-romana y la Ilustración.

Aunque ese reconocimiento hubiera sido más simbólico que otra cosa, y todos los símbolos son importantes para promover la unidad, se han considerado fuentes de división y exclusión de un número creciente de europeos con otras raíces religiosas y culturales, y, en consecuencia, se han dejado fuera para evitar echar más gasolina al fuego del fundamentalismo de uno u otro signo.

Es difícil encontrar hoy una frontera más grande dentro de la Unión Europea, y entre la Unión Europea y terceros países, que la definida, tal vez artificialmente, por la brecha entre no musulmanes y musulmanes, sobre todo musulmanes yihadistas radicalizados y violentos. Raro es el conflicto que, antes o después, no se pretende

explicar en términos de esa frontera. ¿Habría actuado Jacques Chirac como lo hizo en la preguerra y guerra de Irak contra Estados Unidos sin tener que apaciguar a los musulmanes franceses?, se pregunta aún hoy Fukuyama<sup>(274)</sup>.

Muchos autores, como Omer Taspinar, investigador de la Brookings Institution, están convencidos de que los musulmanes europeos se están convirtiendo en “una fuerza más poderosa incluso que la pusilánime calle árabe”<sup>(275)</sup>. Otros, como Jytte Klausen, de la Universidad Brandeis de Massachusetts, advierte que en la mayor parte de los países europeos sólo puede votar entre un 10 y un 25% de la población musulmana, pues el resto son demasiado jóvenes o carecen todavía del derecho de voto. En la República Federal Alemana, sólo han obtenido ese derecho unos 500.000 de los 3,2 millones de musulmanes con residencia legal. Dos excepciones son Holanda, donde alrededor del 50% de los marroquíes y de los turcos holandeses han adquirido ya la ciudadanía, y el Reino Unido, donde la participación en las urnas de la población musulmana es, en porcentaje, mayor que la del resto de los británicos.

En general, Klausen tiene razón cuando afirma que sale todavía muy barato en la Unión Europea ignorar a los musulmanes. Si no tenemos en cuenta, naturalmente, la frustración creciente que esta situación genera, una de las principales fuentes de animadversión y hostilidad de la minoría musulmana radicalizada por algunos imames y por la riada imparable de mensajes de confrontación en Internet.

¿Cuántos son realmente los musulmanes europeos que justifican, por ejemplo, los ataques suicidas? El centro estadounidense de encuestas *Pew Global Project* se lo ha preguntó, en junio de 2006, a una amplia muestra en cuatro de los principales países europeos. Estos fueron los resultados, cuadro 3.

**Cuadro 3.**– *Opiniones de los musulmanes sobre los ataques suicidas, porcentaje de respuestas.*

Países	Justificados a veces/siempre	Justificados rara vez/nunca	No sabe
Gran Bretaña	15	79	6
Francia	16	83	1
Alemania	7	89	3
España	16	78	7

Fuente: Pew Global Attitudes Project, junio de 2006.

<sup>274</sup> Véase artículo de KUPER, Simon. “EU Muslims: seeking jihad or democracy?”. FINANCIAL TIMES. 23 de agosto de 2007.

<sup>275</sup> IBID.

¿Hasta qué punto se han radicalizado algunos o muchos de los musulmanes europeos por la política exterior de sus países? Más del 80% de los españoles entrevistados tras el 11 de marzo de 2004 mostró su rechazo firme de Aznar por haber apoyado a Estados Unidos en Irak. Klausen ha comprobado que muchos musulmanes británicos, tradicionalmente laboristas, se pasaron al partido conservador por lo mismo. En Francia, en cambio, cuando se ha preguntado a los musulmanes por sus prioridades, la política exterior aparece en el puesto duodécimo y, como nos recuerda Olivier Roy, en los disturbios del año 2005 en los guetos, bautizados como “la intifada de los barrios”, no se vio ni una bandera palestina, ni una referencia a Irak o a otras supuestas o reales injusticias o agresiones de europeos y/o estadounidense en el mundo musulmán.

A pesar de todo, como señala Patrick Weil, profesor de Ciencia Política en la Sorbona (París 1), decir que los musulmanes condicionaron la oposición de Francia y Alemania a la guerra de Irak es tan inexacto como atribuir al lobby proisraelí la decisión de Bush de acabar con Sadam por la fuerza<sup>(276)</sup>. La mayoría de los musulmanes europeos se opuso a la invasión, pero, según todas las encuestas, también se opuso la inmensa mayoría de los no musulmanes. Y, como sabemos, Gran Bretaña apoyó a Bush en contra de la oposición musulmana británica y España, en contra de la opinión mayoritaria de musulmanes y de no musulmanes.

¿Es una casualidad que hayan sido, precisamente, estos dos países y Holanda –con Italia los tres aliados principales de Bush en la intervención en Irak de 2003- los que han sufrido desde entonces los zarpazos más violentos del terrorismo islamista en la Unión Europea? Robin Niblett, vicepresidente del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de Washington, no es el único que reconoce una relación. No parece sensato, sin embargo, confundir a varios centenares de yihadistas europeos con 16 millones de musulmanes.

El Papa Benedicto XVI ha sido uno de los que mejor han identificado los conflictos latentes –algunos ya abiertos- en el tratamiento equitativo, neutral, pasivo y reactivo de la Unión Europea a las religiones.

---

<sup>276</sup> IBID.



“¿No debería decir algo la Unión Europea sobre el día de descanso semanal, que los musulmanes siguen celebrando el viernes, los judíos el sábado y los cristianos, el domingo? ¿No deberían respetarse las grandes fiestas del calendario cristiano como parte de la identidad cultural europea? ¿Qué ocurre cuando un grupo más o menos numeroso de una religión incluye la violencia – una de las manifestaciones de la yihad islámica- como parte de su programa? ¿Qué hacer con una religión que niegue por principio la libertad de religión y exija formas de teocracia política?”

Podemos estar de acuerdo o no con los problemas que subyacen en cada una de las preguntas del Papa, pero son absolutamente pertinentes y, con su diplomacia habitual, pone el dedo en la llaga de muchos de los conflictos más profundos derivados de la fractura religiosa creciente en el espacio europeo:

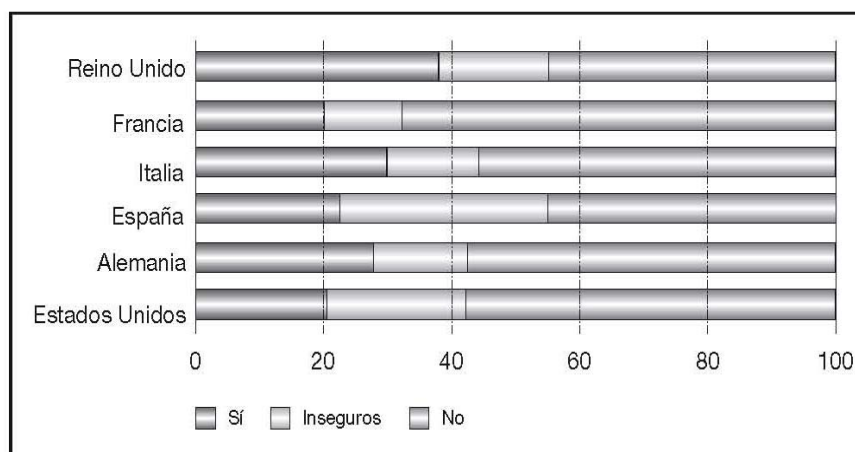
“En nuestra sociedad se castiga, gracias a Dios, a quienes escarnecen la fe de Israel, su imagen de Dios, sus grandes figuras”, concluye. “Se castiga también a quien denigra el Corán y las convicciones básicas del islam. En cambio, cuando se trata de Cristo y lo que es sagrado para los cristianos, la libertad de opinión se convierte en el bien supremo, y limitarlo pondría en peligro o incluso destruiría la tolerancia y la libertad.»

“La libertad tiene sus límites en que no debe destruir el honor y la dignidad del otro; no es libertad para la mentira o para la destrucción de los derechos humanos. Aquí hay un autoodio, que sólo cabe calificar de patológico, de un Occidente que, sin duda (y esto es digno de elogio) trata de abrirse comprensivamente a valores ajenos, pero que ya no se quiere a sí mismo, que no ve más que lo cruel y destructor de su propia historia [...] Para sobrevivir, Europa necesita una nueva aceptación –sin duda crítica y humilde- de sí misma. A veces el multiculturalismo que, con tanta pasión, se promueve es ante todo renuncia a lo propio, huida de lo propio. Pero el multiculturalismo no puede existir sin constantes comunes, sin directrices propias”<sup>(277)</sup>.

Las presiones sociales generadas por el ascenso del Islam en Europa, sobre todo tras los atentados del 11-S, han llevado a varios de sus principales gobiernos a

limitar las políticas tradicionalmente tolerantes de cualquier manifestación religiosa, aunque, como se ha reconocido un poco tarde en el Reino Unido y en Holanda, tras algunas de esas manifestaciones han florecido los grupos islamistas más violentos.

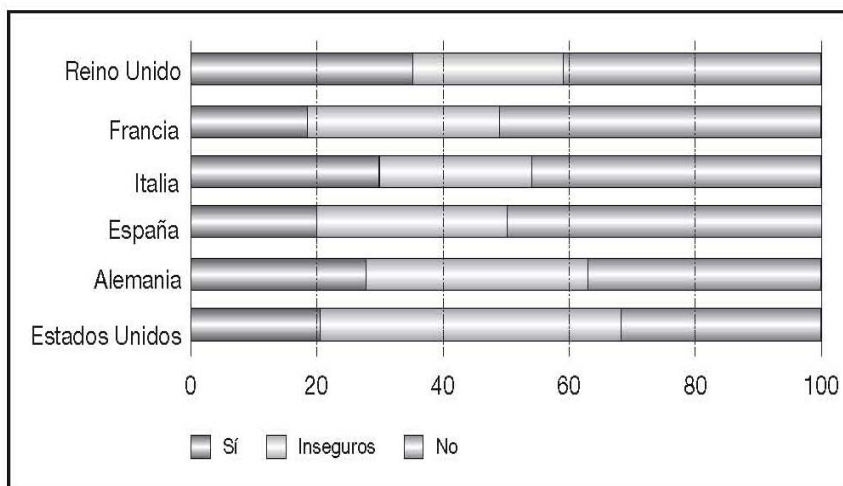
Destaca, entre las respuestas, la decisión francesa, por iniciativa del entonces presidente Jacques Chirac en el año 2003, de prohibir los velos, los bonetes judíos y las cruces cristianas en las escuelas públicas francesas, medida duramente criticada en el resto de Europa por miedo a que, en vez de reducir los conflictos, los multiplicara. La realidad es que la tradición republicana y secular francesa está mucho más arraigada que en otros países europeos y cualquier intento de imponer soluciones únicas los 27 miembros de la Unión Europea, al menos por ahora, está condenada al fracaso.



**Figura 2.-** ¿Supone la presencia de los musulmanes en su país una amenaza para la seguridad nacional o no?

---

<sup>277</sup> RATZINGER, Joseph. "Europa, política y religión". NUEVA REVISTA Nº 73. Enero-febrero de 2001.

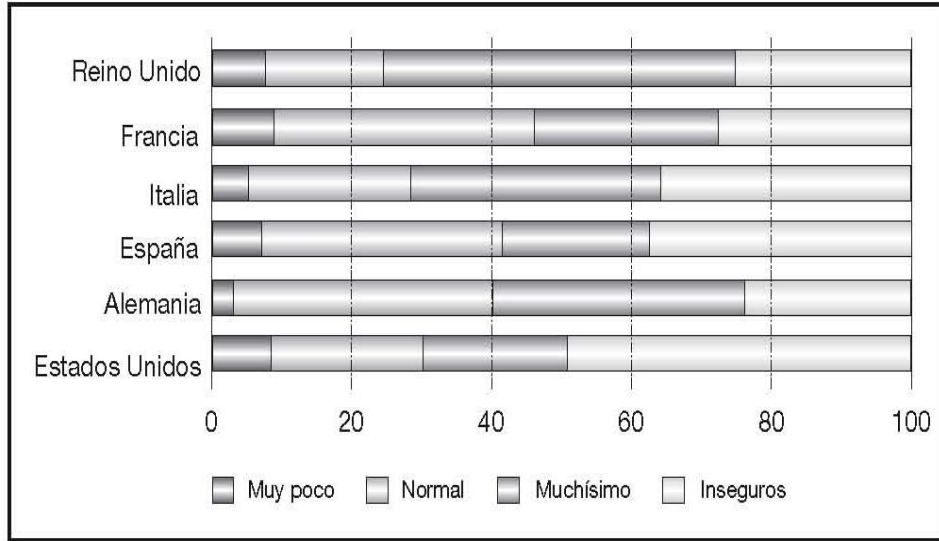


**Figura 3.**– ¿Se opondría a que su hijo/a se casase con un musulmán/a?

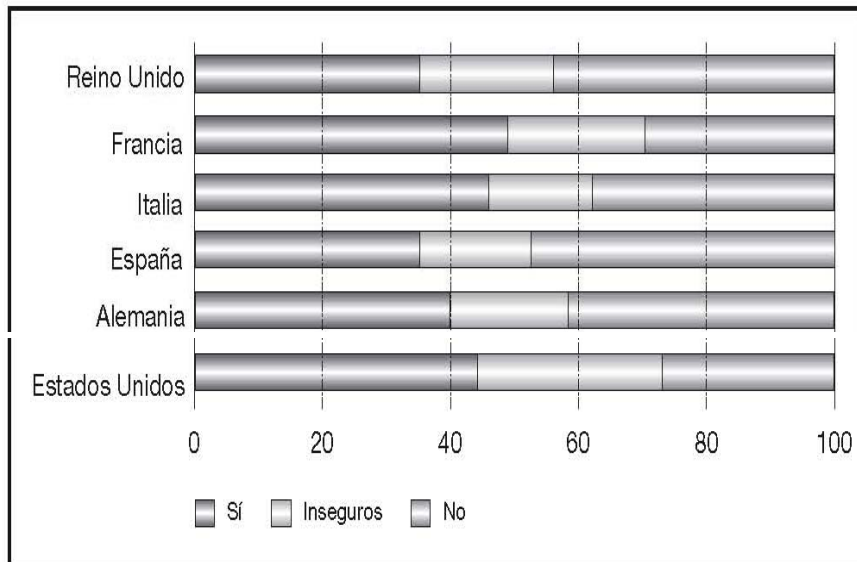
No intentar una aproximación de las legislaciones y de los comportamientos en estas materias, a caballo entre la tradición y la religión, sin embargo, es alejarse de la búsqueda, como reclamaba Jacques Delors en 1992, de “un alma de Europa”, en otras palabras, de la dimensión espiritual sin la cual será muy difícil que el proyecto europeo, por mucho que se mejore en las comunicaciones, consiga el apoyo imprescindible de los ciudadanos.

Esconder la cabeza bajo la arena no resolverá los problemas derivados de la frontera entre cristianos y musulmanes en la Europa del siglo XXI, frontera que, como indica la macroencuesta realizada por el grupo Harris para el *Financial Times* en el año 2007, amenaza con convertirse en la principal fuente de conflictos dentro de la Unión Europea y entre la Unión Europea y sus vecinos del Sur<sup>(278)</sup>. Los resultados de la encuesta son: los expresados en las figuras 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

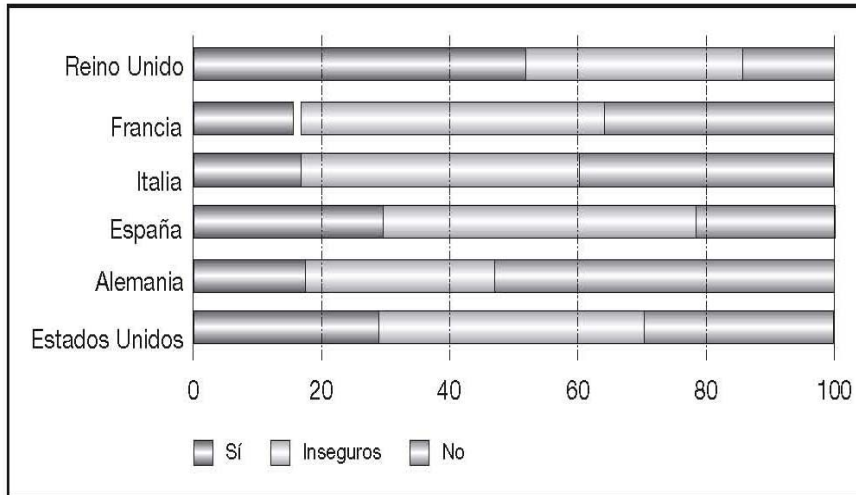
<sup>278</sup> Publicada en el FINANCIAL TIMES el 19 de agosto de 2007.



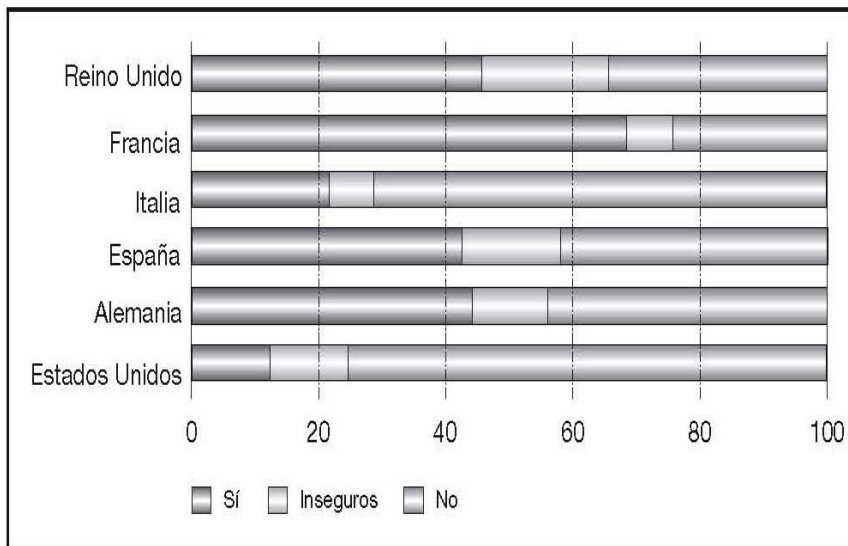
**Figura 4.**— *¿Piensa que los musulmanes temen demasiado poco al poder judicial en un país?*



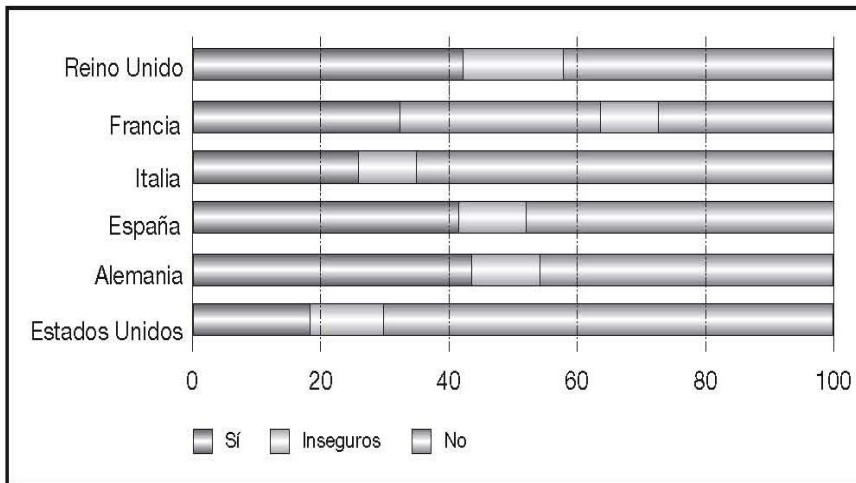
**Figura 5.**— *¿Los musulmanes de un país han sido objeto de injustificadas críticas y prejuicios o no?*



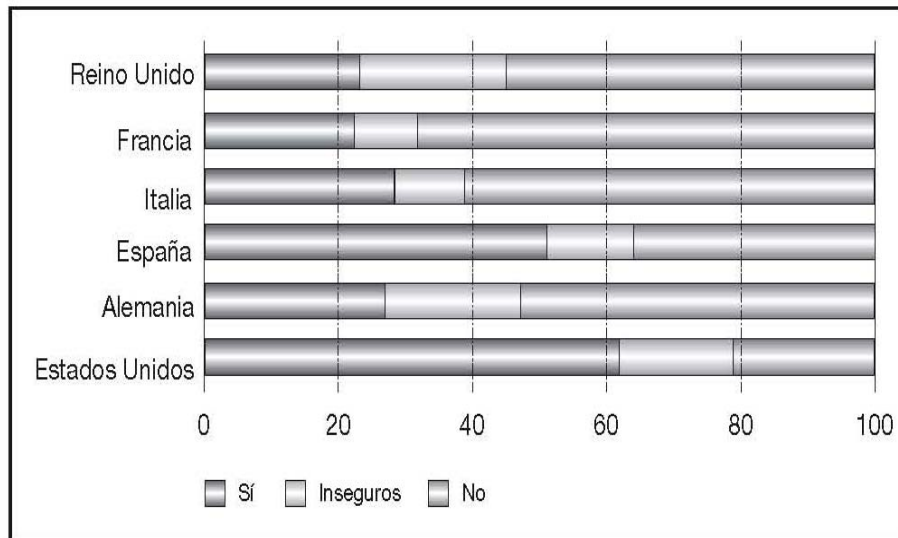
**Figura 6.**— *¿Espera que se produzca un gran ataque terrorista en su país en los próximos 12 meses?*



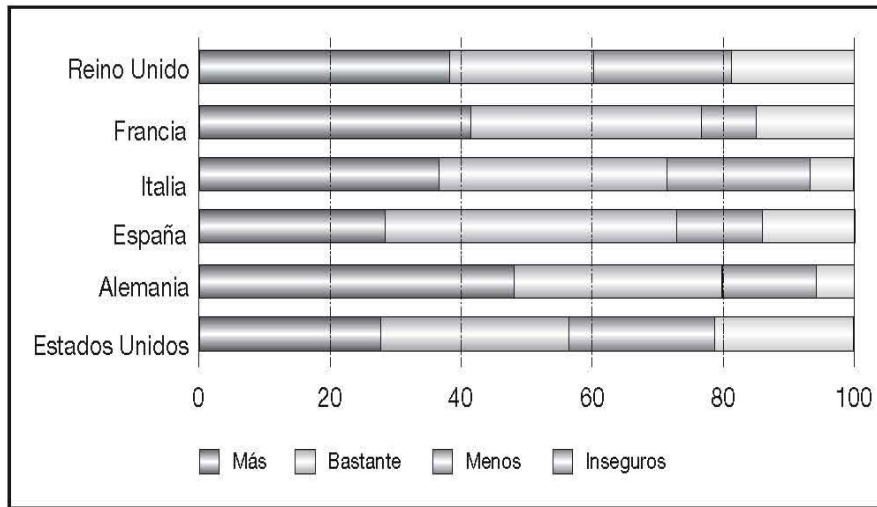
**Figura 7.**— *¿Piensa que los símbolos y ropas religiosas deberían excluirse de las escuelas?*



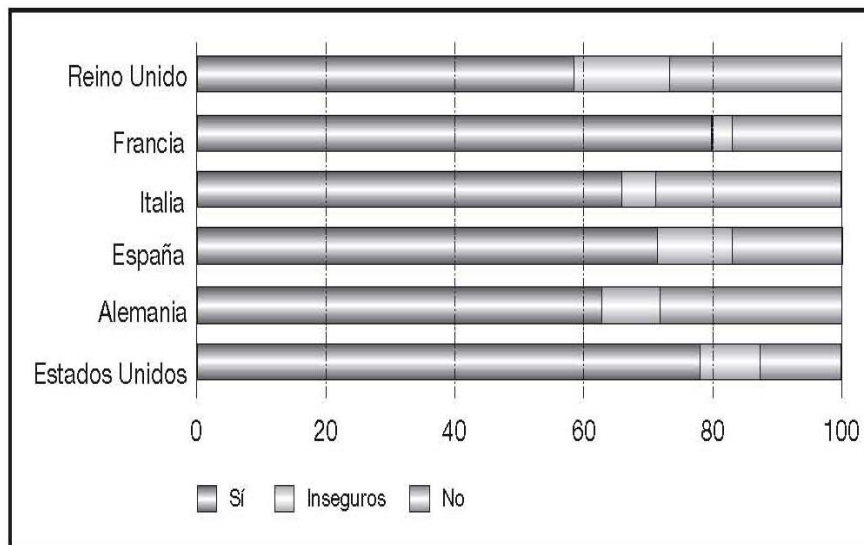
**Figura 8.**— *¿Piensa que los símbolos y ropas religiosas deberían excluirse en el lugar de trabajo?*



**Figura 9.**— *¿Apoya la idea de escuelas basadas en la fe que eduquen a los estudiantes de acuerdo con sus creencias?*



**Figura 10.**— *¿Debería el gobierno de un país hacer más acciones para integrar la población inmigrante o está haciendo bastante?*



**Figura 11.**— *¿Considera que es posible ser a la vez musulmán y británico, francés, italiano, alemán, español o americano?*

Entre un 20 y un 38% de los encuestados considera una amenaza la presencia musulmana para la seguridad nacional. Porcentajes similares se opondrían al matrimonio de sus hijos con musulmanes. Muchos creen que los musulmanes tienen ya demasiado peso político en los países europeos. Entre el 35 y el 55% reconoce que los musulmanes son víctimas de críticas o prejuicios injustificados. Entre un 17% (Francia) y un 57% (Reino Unido) teme ser víctima de un grave ataque terrorista en los próximos 12 meses. El número de los que creen que los símbolos y vestimenta religiosos deben quedar excluidos de las escuelas y centros de trabajo varía entre un 23 y un 62%. Entre un 58 y un 80% (datos tan preocupantes como esclarecedores) considera incompatible la identidad musulmana con la identidad británica, francesa, italiana, española o alemana.

Es de gran interés, por ello lo resalto, comparar –como se hace en la encuesta- las opiniones de los estadounidenses sobre cada una de las cuestiones previas. Las respuestas son muy variadas, pero en general reflejan el abismo creciente de valores entre Europa y Estados Unidos, lo que nos permite anticipar una continuación de las divisiones gane quien gane las elecciones legislativas y presidenciales estadounidenses del año 2008.

#### *Los medios de comunicación*

Tan importante o más que las fronteras lingüísticas y religiosas en la Unión Europea, ha sido y sigue siendo la brecha comunicacional.

Tiene dos dimensiones principales: la ausencia de medios de comunicación verdaderamente europeos y la escasa y deficiente información que -sobre la construcción europea, sus decisiones y sus valores- reciben los ciudadanos europeos.

La frase más repetida en cualquier reunión, foro, debate o seminario sobre la Unión Europea y la comunicación es que no hay medios de comunicación europeos, que los intentos de crearlos hasta hoy han fracasado y que, a la hora de la verdad, el periódico más europeo de todos es la edición para Europa del *International Herald Tribune* (propiedad del *New York Times*), las televisiones más europeas son la BBC y la CNN, y la única radio verdaderamente europea es la radio clásica, musical, de todas las cadenas estatales.



Semejante afirmación, aunque tenga mucho de verdad, simplifica una realidad muy compleja. *Euronews* es una cadena de televisión europea que empezó a emitir el 1 de enero de 1993 por iniciativa de once cadenas públicas de otros tantos países europeos. Con sede en Lyon, recibe unos 5 millones de euros anuales de la Comisión y dedica al menos un 10% de sus contenidos a las actividades de la Unión Europea. Multilíngüe y sin presentadores, asegura llegar (por satélite digital desde 1999) a más de cien millones de hogares en más de 70 países, pero, en términos de audiencia europea y de influencia política, sigue siendo una cadena muy minoritaria, incapaz de competir con las grandes cadenas globales (BBC, CNN, desde el año 2006 *Al Yasira* en inglés) o, incluso, con los mejores canales internacionales de las principales cadenas europeas.

Varios periódicos europeos han intentado sin éxito lanzar periódicos como *The European* y algunos diarios nacionales, como *Le Monde* y *Financial Times*, han gozado durante muchos años de un seguimiento fiel de muchos europeos, pero nunca se han hecho suyos, como banderas editoriales, los ideales del proyecto europeo. Mejor o peor, todos los grandes periódicos de referencia europeos mantienen hoy alianzas o acuerdos de cooperación con medios de otros países del continente.

Siempre que se analiza este problema surge inevitablemente la dificultad del idioma. ¿Se pueden tener medios europeos sin un idioma europeo? ¿Serviría el inglés, dada la influencia que ha alcanzado en la mayor parte de la Unión Europea? ¿Lo aceptarían los principales Estados de habla no inglesa? La respuesta hasta ahora ha sido, en los tres casos, un rotundo no.

En su tesis doctoral, María Antonia Martín Díez comparó a finales de los años ochenta la comunicación, información y propaganda del Consejo de Europa, de la todavía Comunidad Europea y de la Alianza Atlántica. Entre sus conclusiones, destacan la necesidad creciente de la Unión Europea de una comunicación más activa y eficaz a medida que sus objetivos se han ido haciendo más ambiciosos, la dejación que ha hecho y sigue haciendo en los distintos Estados miembros de las responsabilidades informativas, la tendencia hacia mensajes abstractos compartida por las tres organizaciones, una burocracia acostumbrada a la planificación desde arriba con escasa transparencia y una inclinación a las técnicas de orquestación

(repetición de un mismo mensaje) y el contagio (uso de terceros para difundir sus mensajes)<sup>(279)</sup>.

Durante sus primeros veinte años de vida, la Unión Europea apenas se preocupó por la opinión pública y, en consecuencia, ignoró en gran medida la necesidad de una política de comunicación apropiada. Esto empezó a cambiar sólo con la elección directa del Parlamento Europeo en el año 1979.

Con el mercado único primero, la Europa de los ciudadanos después, la necesidad de recabar el apoyo de los votantes a la moneda única en la segunda mitad de los noventa y, finalmente, la movilización que exigió el proyecto de tratado constitucional a partir del año 2003, se hizo imprescindible un sistema de comunicación de la Unión Europea eficaz para poder seguir avanzando. Sin el apoyo de los ciudadanos, imposible sin facilitarles una adecuada información, era muy difícil cumplir los objetivos.

No se partía de cero. Desde el año 1973 se contaba con una Dirección General, la X, dedicada a promover y regular la información audiovisual, la comunicación y la cultura. Esta Dirección viene publicando un informe semestral, el *Eurobarómetro*, y numerosos informes parciales o sectoriales sobre las opiniones nacionales de la Unión Europea que se ha convertido en referencia obligada para conocer lo que piensan los europeos. En ellos, que analizaremos en el apartado siguiente, sobre la opinión pública, se observan claramente las profundas diferencias que existen entre los ciudadanos y Estados europeos, y el déficit informativo que siente la mayoría de ellos sobre lo que dice y hace la Unión Europea.

De la misma Dirección salió en el año 1991 la Directiva de la Televisión sin Fronteras y el primer programa *Media*, que –con sucesivas actualizaciones- se han convertido en motores, si no decisivos, al menos útiles para la cooperación, la formación, la defensa de producciones minoritarias e independientes y la fijación de unos límites mínimos sobre contenidos no europeos y publicidad en las televisiones de la Unión Europea. Evidentemente, hay en todo ello mucho más ruido que nueces. ¿Qué son

---

<sup>279</sup> LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN, INFORMACIÓN Y PROPAGANDA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE EUROPEA OCCIDENTAL (...) Tesis doctoral leída en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid en diciembre de 1991, pág. 713.

400 millones de euros, el presupuesto aprobado para todo el programa *Medía* del año 2007 a 2013 en 27 países?

Aunque tanto en los medios de comunicación como en la ciudadanía europeos toda información que salga de burocracia como la de Bruselas (igual que la procedente de las distintas administraciones nacionales) tiende a verse con desconfianza, el fracaso en las urnas del proyecto de Tratado Constitucional convenció a muchos gobiernos de que la construcción europea sufría una grave crisis de comunicación y que, si no se superaba, resultaría imposible superar la crisis institucional. En otras palabras, la brecha que separa a gobernantes y gobernados exige, para cerrarse, una revolución en las relaciones de la Unión con los ciudadanos y esa revolución necesita estrategias nuevas de comunicación.

La comisaria de Relaciones Institucionales y Tareas Públicas, Margot Wallström, se puso manos a la obra y a mediados de junio de 2005 reconocía:

“No tenemos una comunicación profesional y definida, sino una comunicación amateur [...] Lo único que se ve son 54 personas con trajes oscuros. Esa es la imagen que debemos cambiar”<sup>(280)</sup>.

¿De qué habrían servido, vistos los resultados de los referendos de Francia y Holanda, los millones de euros pagados durante años por la Comisión a empresas de asesoría y a agencias como *Ogilvy* o *Mostra Communication*, para mejorar la imagen de la Unión Europea? ¿Se había puesto el carro delante de los bueyes al pretender vender una idea de Europa que no se correspondía a la realidad? O, como en alguna ocasión he escuchado al profesor Francisco Aldecoa, los noes de franceses y holandeses nada tenían que ver con Europa y, por consiguiente, es inútil culpar de lo ocurrido a la comunicación de la Unión Europea.

Mes y medio después de los referendos, Wallström presentó un plan de acción con una lista detallada de medidas para mejorar la comunicación de la Unión con los ciudadanos. Entre ellas estaba el reforzamiento de las oficinas de representación,

---

<sup>280</sup> Declaraciones a preguntas del autor en Bruselas durante un encuentro con un grupo de periodistas.

una mejor coordinación interna y planificación, una redacción y presentación más cuidada de los documentos y más puntos de acceso para los ciudadanos<sup>(281)</sup>.

En otoño de 2005 la misma comisaria puso en marcha el llamado Plan D (por democracia, diálogo y debate), bajo el lema *Connecting Europe*, para tratar de acercar Europa a los ciudadanos y viceversa con foros a todos los niveles, por todos los medios o canales disponibles, incluido Internet, convencida de que la crisis, entre sus causas fundamentales, se debía a un déficit de comunicación y de participación<sup>(282)</sup>.

Se adelantaron ideas como el nombramiento de un equipo de relaciones públicas para casos de crisis, un servicio de corrección de informaciones falsas (no se llamó contrapropaganda), series y programas de televisión y radio para llegar a más receptores, cursos de formación y reciclaje para el personal de los gabinetes de comunicación en las distintas oficinas y llamamientos a los comisarios, directores generales y otros altos funcionarios para animarlos a actuar de forma mucho más transparente con la prensa.

El tercer paso de Wallström fue el *Libro Blanco* sobre una política europea de comunicación, presentado a comienzos del año 2006, un texto de 13 páginas que empieza así:

“Durante las dos últimas décadas la Unión Europea se ha transformado al asumir una amplia gama de tareas que afectan a la vida de los ciudadanos de muchas formas distintas. Pero la comunicación de Europa con sus ciudadanos no ha seguido el mismo ritmo.”

Y añade:

“Está ampliamente admitido que existe una distancia entre la Unión Europea y sus ciudadanos. En las encuestas de opinión del Eurobarómetro llevadas a cabo estos últimos años, muchos de los entrevistados dicen saber poco sobre la Unión Europea y creen que tienen poco que decir sobre el proceso de toma de decisiones. Una comunicación bidireccional es esencial para una democracia sana.”

---

<sup>281</sup> PLAN DE ACCIÓN: SEC (2005) 985 final, 20 de julio de 2005.

<sup>282</sup> PLAN D: COM (2005) 494 final, 13 de octubre de 2005.

El *Libro Blanco* fue una invitación a instituciones y ciudadanos a colaborar, a implicarse presentando propuestas para ayudar a reducir la brecha, que muy pocos niegan, entre la realidad política y la realidad social, entre la influencia creciente y omnipresente de la Unión Europea en todos los ámbitos de nuestras vidas y su pobre imagen en el debate público, que sigue dominado por las cuestiones nacionales, regionales, locales y globales. Bruselas se confiesa culpable de “falta de comunicación” de unidireccionalidad, pero cree que se avanzará poco si la comunicación de la Unión Europea sigue considerándose, como hasta ahora, “un asunto de Bruselas”<sup>(283)</sup>.

Los dos folios dedicados en el *Libro Blanco* a los medios de comunicación son especialmente reveladores. A pesar de contar con más de 1.000 corresponsales acreditados en Bruselas, de un departamento, *Europa por satélite*, que proporciona sonido e imágenes a todo medio que las solicite en nombre de las tres principales instituciones comunitarias y del portal *Europa*, el mayor sitio de Internet del mundo, “la cobertura de los asuntos europeos –reconoce, en mi opinión, acertadamente- por los medios de comunicación sigue siendo limitada y fragmentaria”<sup>(284)</sup>.

Entre las críticas principales recogidas está la deshumanización o presentación de la Unión Europea muchas veces como una entidad anónima, sin perfil claro; la concentración de los grandes medios exclusivamente en las grandes ocasiones o crisis; la falta de atención de los periódicos regionales y locales a los asuntos comunitarios; la reducción de la información política y económica en las radios y televisiones; y la lentitud en adaptarse a las inmensas posibilidades abiertas por la red.

En la recta final de la negociación del Tratado de la Reforma, con el que se intenta salvar la esencia del fallido Tratado constitucional, y a menos de dos años de nuevas elecciones europeas, la Comisión presentaba el 3 de octubre de 2007 un

---

<sup>283</sup> LIBRO BLANCO SOBRE UNA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EUROPEA: COM (2006) 35 final, 2 de enero de 2006. Para su elaboración, la Comisión tuvo muy en cuenta las recomendaciones de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia de información y comunicación de la UE (Informe Herrero, 2004/2238(INI).Contó también con valiosas aportaciones de instituciones públicas y privadas, profesionales del periodismo, medios de comunicación y otros.

<sup>284</sup> IBID, pág. 9.

nuevo plan, continuación de los anteriores y del *Libro Blanco*, con el título *Communicate Europe in partnership*<sup>(285)</sup>.

En él propone un acuerdo interinstitucional para fijar las prioridades de comunicación entre las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros, prioridades que, posteriormente, se intentarán aplicar mediante acuerdos de gestión bilateral entre la Unión Europea y cada uno de los gobiernos nacionales. Esa bilateralidad sin reglas, el hecho de que no se apoye con presupuesto alguno y de que ningún tratado –ni el borrador a debate- incluya base legal alguna para una política de comunicación de la Unión nos obliga a dudar de su eficacia.

No obstante, la maquinaria de Bruselas no para y ya ha anunciado una nueva estrategia para la comunicación de la Unión Europea por Internet para finales del año 2007, otra nueva estrategia audiovisual para comienzos de 2008 y una continuación del Plan D antes de las elecciones para el Parlamento Europeo de 2009.

Los planes ya en marcha recogen iniciativas como el establecimiento de espacios públicos, lo que en España llamamos Casas (Asia, Africa, etc., ahora Europa); la introducción de asignaturas en la enseñanza primaria y secundaria sobre la Unión Europea, sus valores, su historia, derechos y obligaciones de los ciudadanos europeos, etc.; puntos de acceso directo fáciles a Organizaciones No Gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil; intercambios y visitas; impulso del multilingüismo en todos los ámbitos; mejoras en el *Eurobarómetro*; multiplicación de foros en Internet entre los altos funcionarios de la Unión y los periodistas por medio de las llamadas redes PIN (*Pilot Information Networks*); aumento de la capacidad de *Europa por satélite*; multiplicación de las consultas a los gobiernos nacionales, regionales y locales, etc.

Lo fundamental queda como siempre: los gobiernos siguen siendo los principales responsables de la comunicación del Consejo<sup>(286)</sup>.

### *La opinión pública*

---

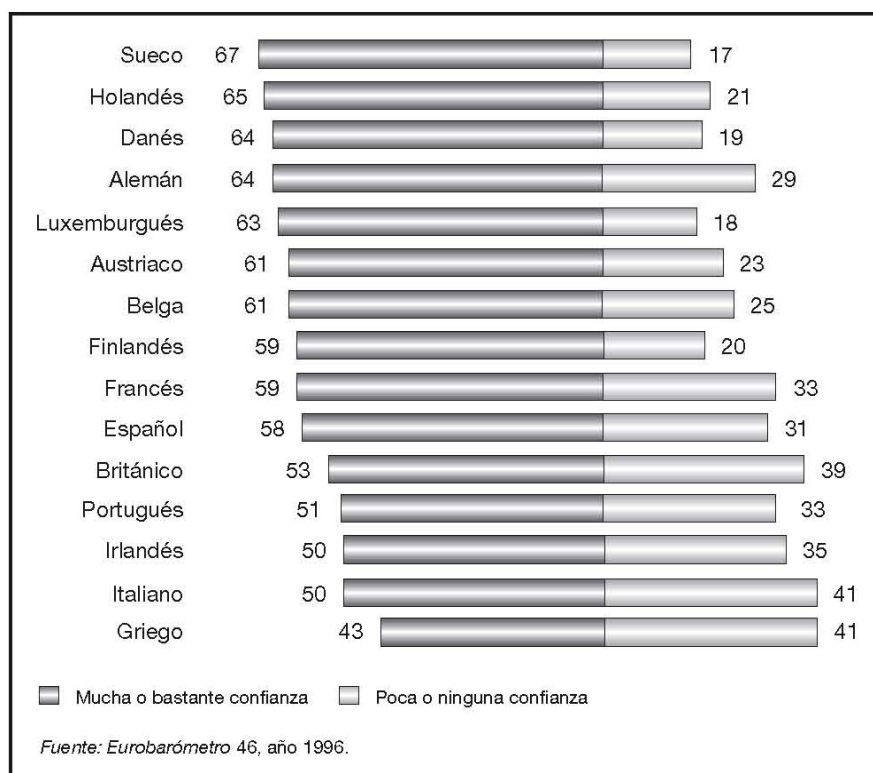
<sup>285</sup> A los textos completos de todos los planes se puede acceder por Internet desde el portal *Europa de la UE*: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/wallstrom/communicating/policy/index\\_en.htm#sep2007](http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/policy/index_en.htm#sep2007)

<sup>286</sup> COMMUNICATING EUROPE IN PARTNERSHIP. MEMO/07/396 Bruselas 3 de octubre de 2007.

La crisis de las caricaturas de Mahoma, en el año 2006 y la violenta reacción en algunos países árabes a la difusión de las mismas en algunos medios europeos demostraron las fronteras profundas que todavía separan, en términos de opinión pública, a los ciudadanos de la Unión Europea y la dificultad para responder a campañas adversas en el exterior.

No debería habernos sorprendido. Los principales estudios sobre la confianza de unos europeos en otros vienen confirmando desde los años setenta las fracturas que, muchos años después de la Segunda Guerra Mundial, sigue separándolos<sup>(287)</sup>.

Los eurobarómetros o mediciones regulares de las opiniones públicas nacionales europeas desde el año 1974 confirman la conclusión anterior. Los resultados del *Eurobarómetro 46*, recogidos en el figura 12, se han mantenido estables desde el año 1996.



**Figura 12.**– Confianza entre países europeos.

<sup>287</sup> HOFRICHTER, J. MUTUAL TRUST BETWEEN THE PEOPLES OF EC MEMBER STATUS AND IST EVOLUTION 1970 TO 1993. Zentrum für Europäische Umfrageanalysen und Studien. Mannheim (RFA) 1993.

La figura anterior y los análisis de *Inglehart*, en los años noventa, permitían ya distinguir cinco niveles por la confianza depositada en cada país por los ciudadanos de los demás:

1. Los pequeños países nórdicos y el Benelux, que despiertan mucha confianza, pero también bastante indiferencia.
2. El Reino Unido y la República Federal Alemana, en los que se deposita menos confianza, pero se reconoce su importancia para cualquier decisión importante.
3. Los países mediterráneos o del sur de Europa, que despiertan menos confianza.
4. Francia, que por su influencia se equipara o supera al Reino Unido y la República Federal Alemana pero que, en nivel de confianza, está por debajo de los otros dos grandes.
5. Con la ampliación al Este, se ha añadido otra capa de países que despiertan menos confianza, incluso, que los del sur<sup>(288)</sup>.

Más allá de la desconfianza, destacan las asimetrías, muy marcadas dentro de cada categoría. Encontramos en Europa muchos países conectados con otros, pero con importantes desconexiones internas. Con frecuencia las regiones transfronterizas forman redes mucho más homogéneas que los países a los que esas regiones pertenecen: es lo que los sociólogos llaman “agujeros estructurales”, que, como escribe Javier Noya:

“Son redes con mayor autonomía estructural y, por eso mismo, con mayores oportunidades, no sólo de información, sino también de control por un tercero”<sup>(289)</sup>.

Los agujeros estructurales, bastante numerosos en la Unión Europea y multiplicados con cada ampliación, dificultan que eche raíces un sentimiento de comunidad y, al mismo tiempo, limita gravemente las posibilidades de influencia del llamado, según la terminología de Joseph Nye, *poder blando* de la Unión Europea.

---

<sup>288</sup> Véase DIPLOMACIA PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI, coordinado por Javier Noya. Real Instituto Elcano y Ariel. Madrid 2007, pág. 306.

<sup>289</sup> IBID, pág. 307.



La Encuesta Mundial de Valores del *World Watch Institute*, que incluye a 50 países de todo el mundo, muestra un nivel de confianza en la Unión Europea del 44%, incluso después de la invasión de Irak en el año 2003 y de la crisis de las caricaturas del año 2006.

La comparación por países de los años 1999 a 2002 arroja algunas luces para una segmentación regional:

- La valoración se sitúa por debajo de la media en China (39%).
- Probablemente por la imagen de “club cristiano”, incluso antes de la invasión de Irak, en la que varios países de la Unión Europea apoyaron a Bush, en los principales países musulmanes la valoración está muy por debajo de la media: 24% en Marruecos, 16% en Argelia, etc.
- Seguramente por la imagen de “club de ricos”, la Unión Europea también recibe una valoración por debajo de la media en América Latina: 38% en Brasil, 32% en Chile, 27% en México; etc.<sup>(290)</sup>.

La valoración se sitúa por encima de la media en América del Norte, pero también en la zona de influencia de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas: Este de Europa y los Balcanes. A partir de la misma encuesta, los datos indican que la imagen de la Unión Europea ha mejorado –del 30% al 39%- en China, ha disminuido –del 56% al 26%, una caída importante- en Rusia y se ha mantenido más o menos igual –entre un 37% y un 40%- en Turquía.

Según los resultados del *Pew Global Attitudes Project*, que recoge regularmente, en encuestas periódicas, la opinión sobre Europa y Estados Unidos en el resto del mundo, la guerra de Irak, contra lo que podíamos imaginarnos, no ha sido tan decisiva. En los países árabes, donde prevalece una opinión negativa sobre Estados Unidos, también encontramos un alto nivel de desconfianza hacia Europa.

Desde el año 2002, como era de esperar, la oposición de algunos de los principales países europeos a la guerra de Irak influyó negativamente en la imagen de la Unión Europea en Estados Unidos, pero ha sido un daño limitado sobre todo a Francia y

---

<sup>290</sup> IBID, pág 308-309.

rápidamente superado por los gestos proestadounidenses del nuevo presidente francés, Nicolas Sarkozy, tras su victoria del año 2007.

En América Latina, como en los países árabes, los porcentajes de valoración positiva de Estados Unidos y de la Unión Europea también son muy similares, aunque Estados Unidos son vistos por la mayoría como la potencia moderna y Europa como la posmoderna. Estados Unidos son la potencia preferida por las clases menos formadas, mientras Europa es la preferida de la población más educada<sup>(291)</sup>.

Más allá de las encuestas, en estudios como los del *British Council*, se demuestra que, en general, Europa tiene una buena imagen en el exterior, quizás mejor que la interior, hasta el punto de que algunos ven en su poder blando el ejemplo más exitoso que jamás ha existido<sup>(292)</sup>.

Escribe Martín Ortega:

“Ningún Estado o actor internacional percibe la Unión Europea como un actor estratégico porque representa una nueva aproximación a la política global”<sup>(293)</sup>.

Se reconoce y aplaude el nuevo papel global de la UE, sobre todo en ayuda al desarrollo y misiones de paz, como baluarte de estabilidad en las relaciones internacionales y como modelo de *multipolaridad normativa* (influencia a través de las reglas o instituciones) frente al de *multipolaridad estratégica* (basado en el poder militar) de Estados Unidos<sup>(294)</sup>.

Nadie duda de que la Unión Europea es una superpotencia en poder blando, pero muchos cuestionan la eficacia de ese poder cuando los conflictos se agravan y hay que decantarse por la retirada, la rendición o la fuerza.

Los valores analizados en estas páginas, recogidos en los últimos tratados y en la Estrategia Europea de Defensa aprobada por el Consejo en diciembre de 2003

---

<sup>291</sup> IBID, pág. 314.

<sup>292</sup> ORTEGA, Martín. GLOBAL VIEWS ON THE EUROPEAN UNION. Institute for Security Studies,. París 2004, pág. 9.

<sup>293</sup> IBID, pág 119.

<sup>294</sup> IBID.

proyectan la imagen de una potencia benévola, basada en valores igual o más universales que los que proclaman a diario Estados Unidos, pero, como señala Ortega, es una imagen negativa, de potencia autonegativa, cuyas raíces podemos encontrar en el discurso del “poder civil o civilizatorio” de Duchene en los años setenta, en el concepto de “poder normativo” de Manners en los años noventa y en la teoría sobre el “poder posmoderno” de Cooper, número dos de Javier Solana, más recientemente.

Nadie puede negar el atractivo económico y cultural de este modelo de potencia, bautizado por otros como potencia metrasexual, pero no todo son ventajas. La complejidad y confusión de su diseño institucional, agravadas con las ampliaciones, una comunicación interna, como hemos visto, que deja mucho que desear y la ausencia de una política de comunicación externa difuminan la proyección europea y la convierten en presa fácil de todo tipo de demagogos cuando surge el conflicto, como en la crisis de las caricaturas. En momentos de tensión es cuando más se echa de menos una diplomacia pública activa.

Medios de comunicación nacionales como *Reuters*, *France Presse*, *Efe*, la *Deutsche Welle*, la BBC o *Radio France*, instituciones culturales como el *Goethe*, el *British Council*, los liceos o los *Institutos Cervantes* son instituciones importantísimas, pero su comportamiento sigue siendo competitivo, no cooperativo, y todos los esfuerzos de coordinación desde el CICEB (*Consociatio Institutorum Culturalium Europaeorum Inter Belgas*) chocan continuamente con las murallas inexpugnables de los intereses nacionales.

No han faltado, a lo largo de los años, iniciativas de comunicación internacional en la Unión Europea. Algunas, como la Directiva de Televisión sin Fronteras, el Programa Erasmus y el Diálogo Intercultural han tenido cierto éxito, pero sigue faltando una estrategia unitaria de diplomacia pública.

Sin una política exterior y de seguridad común, será difícil que eche a andar, aunque abundan las investigaciones para abonar el camino. Los analistas parecen de acuerdo en tres o cuatro mensajes clave sobre lo que debe vender la Unión Europea, como imagen o marca, al resto del mundo: su naturaleza de potencia humanitaria, su sistema democrático, su modelo de integración multilateral y su diversidad. El punto más débil está, seguramente, en la inconsistencia entre cualquier estrategia unitaria de la Unión Europea y las posiciones respectivas de los

países miembros, que siempre responderán a intereses, en ocasiones, contrarios a los de la Unión Europea<sup>(295)</sup>.

## Conclusiones

A partir de unas 200 variables, sociólogos de numerosos países agrupados en la *World Values Association*, con sede en Estocolmo, han estudiado durante años los valores dominantes en más de ochenta países de los cinco continentes.

Con los datos obtenidos, los profesores Inglehart y Welzel han elaborado el siguiente mapa, figura 13.

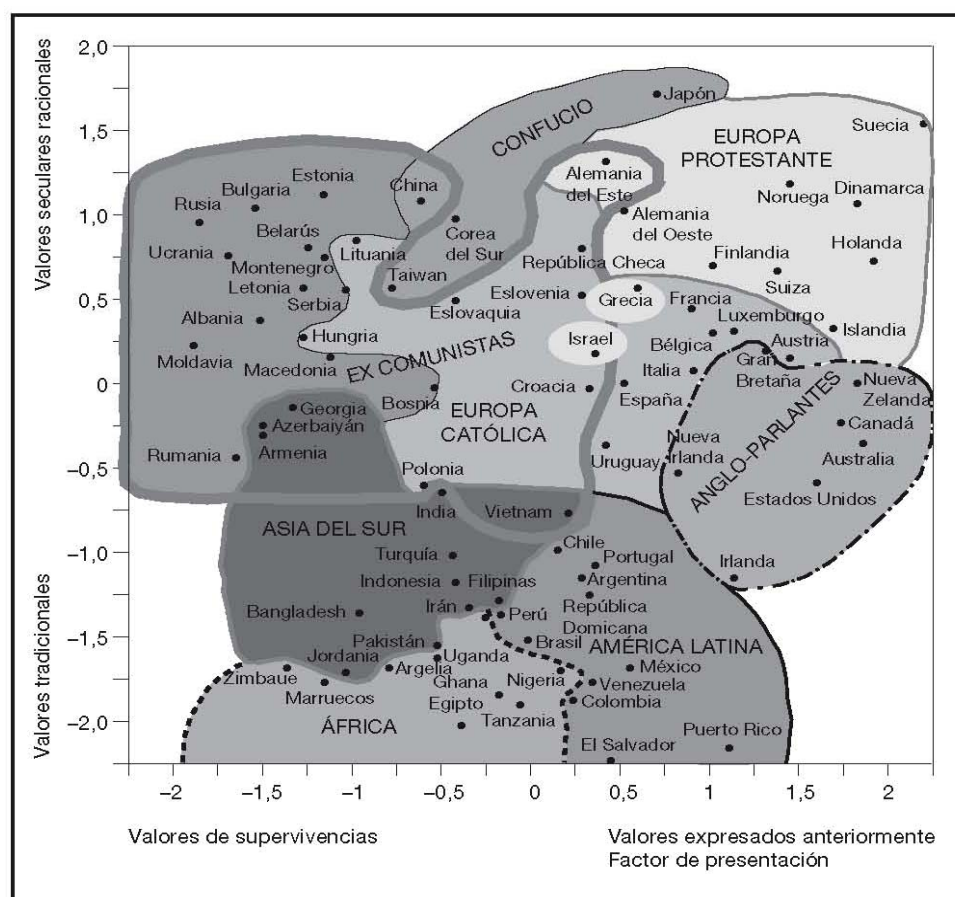


Figura 13.- Mapa mundial de valores.

<sup>295</sup> Aunque escasos, contamos ya con autores que han hecho propuestas interesantes de estrategias para una diplomacia pública de la UE. Destacan P. Van Ham, "Branding territory: inside the wonderful worlds of Public Relations and International Relations Theory". *Millenium* 31 (2) 2002, pág. 308-328; M. Leonard, *POR QUÉ EUROPA LIDERARÁ EL SIGLO XXI*, Taurus, Madrid 2005; y A. Moravcsik/K. Nicolaidis, "How to fix Europe's image problem". *Foreign Policy*, MAYO-JUNIO 2005.

Representando en el eje horizontal del mapa los valores que mejor reflejan la necesidad de supervivencia y la libertad de expresión, y en el vertical desde los más tradicionales en cada sociedad a los más seculares y racionales, encontramos que países recién incorporados a la Unión Europea como Rumania, Bulgaria, Letonia, Estonia, Hungría y Lituania están mucho más próximos a Rusia o al Cáucaso que a Europa Occidental en el eje horizontal<sup>(296)</sup>.

No es fácil adivinar las consecuencias sin estudios más profundos, pero el hecho de estar prácticamente en el centro –punto cero- de los dos ejes, como es el caso de España parece positivo, una señal de equilibrio y una oportunidad de ejercer eficazmente el rol de intermediario entre los distintos espacios de valores.

La distribución de los distintos miembros de la Unión Europea en el mapa explica con bastante nitidez las enormes dificultades que, inevitablemente, surgen a medida que se suceden las ampliaciones si no van acompañadas de la profundización y asimilación adecuadas, procesos que requieren, para su aplicación e interiorización, plazos medidos en generaciones, no en años.

La Unión Europea ha necesitado medio siglo para aprobar un proyecto de Agenda Cultural Europea. Reunidos en Bruselas, los ministros de Cultura de los 27 respaldaron el 16 de noviembre de 2007 una resolución que considera la cultura, por primera vez, un activo europeo fundamental y una pieza esencial de su acción exterior.

Prevé, entre otras, las medidas siguientes: facilidades para la movilidad de artistas y de colecciones; promoción de la diversidad lingüística, digitalización del patrimonio, turismo cultural y educación artística; incentivos oficiales para la recopilación de datos y elaboración de estadísticas culturales; y el apoyo necesario para explotar al máximo el potencial de las industrias culturales y creativas, en especial el de las pequeñas y medianas empresas culturales.

A pesar del retraso en reconocer el factor cultural en la integración europea, los valores que dieron vida al proyecto comunitario –el Estado de derecho, los derechos humanos universales y una economía social de mercado- han sido desde su origen

---

<sup>296</sup> Véase mapa, datos técnicos y documentación de apoyo en <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

igual o más importantes que la integración económica para la legitimidad interna y externa del proyecto.

Las ampliaciones, las oleadas sucesivas de inmigrantes y la multiplicación de las acciones exteriores de la Unión Europea en un mundo cada vez más globalizado han convertido el factor cultural en un elemento decisivo para el futuro de la Unión.

Siendo un proceso y no un hecho, tiene poco sentido perder el tiempo en definir las fronteras culturales internas o externas, pero cada día resulta más imprescindible, para la eficacia de todas las demás políticas comunitarias, impulsar un espacio cultural europeo, que, inevitablemente, será el resultado de lo que hagan en común sus principales miembros en defensa de los intereses comunes.

Por su importancia, la Unión Europea debería concentrar sus esfuerzos en las lenguas, las religiones, los medios de comunicación y la opinión pública.

Tan equivocado es el multilingüismo sin control como la marginación de las lenguas minoritarias, pero ya va siendo hora de reconocer, de acuerdo con Timothy Garton Ash, que Babel:

“Es el verdadero obstáculo para que exista una democracia deliberativa de alcance europeo [...] El verdadero meollo de la democracia en Europa no es Bruselas, es Babel”<sup>(297)</sup>.

La solución más eficaz, por cara que resulte, sigue siendo a corto plazo la traducción simultánea en las principales instituciones. A medio y largo plazo, hay que apostar por la enseñanza masiva de idiomas en todos los niveles de educación y la reducción a uno o dos idiomas en la mayor parte de las actividades comunitarias, que sólo pueden ser el inglés y el francés.

Sumando el declive demográfico y el aumento progresivo de inmigrantes musulmanes, la Unión Europea está obligada, para no perder los valores que la dieron vida, a desarrollar una política común hacia sus ciudadanos y residentes no cristianos que respete escrupulosamente los principios democráticos de cada nación europea, la libertad religiosa y la separación entre la Iglesia y el Estado. Cuanto antes y de forma más clara se acuerde esa política, mejor podremos avanzar en el

---

<sup>297</sup> GARTON ASH, “La Europa de Babel”. EL PAÍS DOMINGO, 21-10.2007, pág. 19.

diálogo imprescindible entre religiones. De lo contrario, el conflicto no hará más que agravarse y corremos el riesgo de que los pronósticos más negativos de Samuel P. Huntington, tan duramente criticados y con razón, se hagan realidad.

Todo lo que ayude a reforzar una verdadera Europa de la comunicación, todavía en estado embrionario, y una diplomacia pública eficaz mejorarán la imagen y la influencia de la Unión Europea en el mundo, donde, además de consolidar su liderazgo como poder blando, debería empezar a utilizar con inteligencia todos los demás instrumentos de poder.

No se trata, en ningún caso, de reconstruir un gran Estado europeo a imagen y semejanza de los Estados nacionales decimonónicos, como algunos denuncian. Se trata, a fin de cuentas, de hacer valer y de dar a conocer la verdadera Europa fruto de medio siglo de integración.

No es admisible que sólo un 23% de los chinos y minorías similares o más reducidas de asiáticos y latinoamericanos hayan oído hablar de la Unión Europea, a pesar de ser la primera potencia comercial, el mercado más grande, y el origen del mayor número de soldados en misiones de paz y de más de 120 delegaciones diplomáticas en otros tantos países.

Esta carencia de una imagen global sólo se podrá superar reformando el entramado institucional, multiplicando la producción cultural y, sobre todo, poniendo fin a la fragmentación de su mensaje político y social.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. RAFAEL CALDUCH CERVERA

*Catedrático de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias  
de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.*

*Coordinador:* D. JOSÉ A. PIZARRO PIZARRO

*Coronel de Aviación (DEM). Profesor del CESEDEN.*

*Vocales:* D.<sup>a</sup> BÁRBARA FERNÁNDEZ GARCÍA

*Licenciada en Periodismo. Diplomada en Relaciones Internacionales,  
Unión Europea y Globalización.  
Investigadora en Relaciones Internacionales.*

D. JOSÉ MARÍA CASADO RAIGÓN

*Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Córdoba.  
Director del Centro de Documentación Europea.*

D. FERNANDO VILLENA SÁNCHEZ

*Licenciado en Derecho. Analista de Relaciones Internacionales.*

D. FERNANDO FERNÁNDEZ FADÓN

*Alférez de navío. Licenciado en Ciencias Políticas.  
Máster de Seguridad y Defensa del CESEDEN.*

D. FELIPE SAHAGÚN

*Profesor Titular de Relaciones Internacionales  
en la Universidad Complutense de Madrid.  
Diplomado en Altos Estudios de la Defensa por el CESEDEN.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.



## ABSTRACT

This research, conducted from a totally unique point of view, shows scores of items relating the European Union foreign relations that could be classified as worthy of particular mention.

This is not a study conducted in the classical way defining the European Union geographical limits to continue with an analysis of any potential enlargements or readjustments. Instead, an analysis from the functional standpoint has been performed emphasizing a broad set of features, problems and possible solutions affecting the following areas:

- Demographics and Society.
- Economy.
- Politics and Diplomacy.
- Security and Defense.
- Culture.

Each one of these areas has been analyzed by an expert on the matter and the result shows the main challenges the European Union faces both at the present time and in the foreseeable future.

Regarding conclusions, the following can be pointed out as the most important ones:

- The meaning and scope of frontiers is changing as a result of a fast process of world interdependence that emerged during the second half of the 20th Century and particularly following the end of bipolarity.
- The core of these border changes that the European Union is undergoing consists of a progressive suppression of land borders which are being substituted by social, political, economical and cultural land borders emerging both within and outside the European Union. As a result of this, institutional powers and established policies need to be constantly reviewed.
- There is an obvious unbalance between the hegemonic world position gained by the EU at the demographic, economic, social and scientific-technological level on

the one hand, and the secondary position it continues to have at the political, diplomatic, military and security level.

From an economic perspective, the opening of commercial and economic borders process undertaken by the European Union together with the establishment of the euro as international reserve currency as an alternative to the dollar has strengthened its world economic position while favoring the creation of economic spaces common to third countries, and a reduction of its economic borders.

Regarding political and diplomatic relations, the true border the European Union has is one resulting from a serious unbalance between demands imposed by its territorial, demographic and economic international weight, and limited institutional powers and scarce human and economic resources provided to its Common Foreign Policy.

Finally it must be noted that from a cultural standpoint, the European integration process correctly chose from the very beginning to avoid any cultural integration attempt. The recognition of the different official languages of member States was the legal principle that went together with a reality of respect for and protection of religious and cultural diversity, including minorities, which has prevailed throughout the history of European integration.

	<u>Página</u>
– Definición y clasificación de los límites sociodemográficos de la Unión Europea .....	00
– Características de las regiones sociodemográficas fronterizas .....	00
Nuevas fronteras sociales, nuevos escenarios de inestabilidad .....	00
Conclusiones .....	00
 <i>Capítulo segundo</i>	
LAS FRONTERAS ECONÓMICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA .....	00
Europa: un espacio geográfico con límites imprecisos .....	00
Déficit y falta de cohesión de la política comunitaria de relaciones exteriores .....	00
Ecosistema y economía global. Proceso de mundialización y fronteras económicas .....	00
Fronteras económicas exteriores y método comunitario .....	00
La política comercial común como modelo para avanzar en las relaciones económicas exteriores .....	00
Competencias financieras de la Unión Europea y gobernanza mundial	00
Multilateralismo y fronteras económicas en el marco de la OMC .....	00
Las actuales fronteras económicas exteriores de la Unión Europea ..	00
Las relaciones exteriores de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa	00
A modo de conclusión .....	00
 <i>Capítulo tercero</i>	
LAS FRONTERAS POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS DE EUROPA .....	00
Introducción .....	00
– Fronteras .....	00
– Nuestro presente: el siglo XXI .....	00
Planteamiento general de la situación .....	00
– Europa en el mundo .....	00
– Europa necesita del mundo .....	00
– El mundo necesita de Europa .....	00
Planteamientos actuales desde el acervo comunitario .....	00

	<u>Página</u>
– Una política exterior dual .....	00
– Los avances políticos y jurídicos .....	00
– Los principios que inspirarán la acción exterior de Unión Europea (según el Tratado de Lisboa) .....	00
– El papel de las instituciones .....	00
Las futuras proyecciones (actuales planteamientos para el futuro) ....	00
– El intento de hacer despegar la política exterior de la Unión Europea	00
Conclusiones .....	00
– Las urgencias de Europa y algunas propuestas ante el desafío del siglo XXI .....	00
– Las necesidades de crecer .....	00
– Algunas sugerencias para futuros planteamientos que faciliten una mínima viabilidad a la PESCE .....	00
 <i>Capítulo cuarto</i>	
LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA .....	00
Introducción .....	00
La naturaleza del cambio estratégico: ruptura histórica de la «diná- mica del orden» .....	00
Perspectiva conceptual sobre el tratamiento de los riesgos y amena- zas desde el final de la guerra fría .....	00
El vecino ruso: coordenadas de tratamiento y evolución .....	00
Seguridad energética en la Unión Europea .....	00
El terrorismo yihadista .....	00
Crimen organizado y procesos asociados: Estados/mares fallidos y procesos de descomposición del Estado .....	00
Conclusiones .....	00
 <i>Capítulo quinto</i>	
LAS FRONTERAS CULTURALES DE LA UNIÓN EUROPEA .....	00
Introducción .....	00
El factor cultural en la integración europea .....	00
Objetivos y valores culturales de la Unión Europea .....	00

	<u>Página</u>
Una reflexión paneuropea .....	00
Actores e instrumentos culturales .....	00
– <i>Las lenguas</i> .....	00
– <i>Las religiones</i> .....	00
Conclusiones .....	00
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	00
ABSTRACT .....	00
ÍNDICE .....	00