

LA POLÍTICA FERROVIARIA Y LA RED DE ALTA VELOCIDAD EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

D. RAFAEL IZQUIERDO

Catedrático de Transportes.

La intervención de la Comunidad Europea en materia ferroviaria

Lo primero que conviene aclarar es que la Comunidad Europea (CE) tiene escasas competencias en materia de ferrocarriles ya que es de la incumbencia de los Estados miembros y de las empresas ferroviarias el decidir sus propias políticas. No obstante, no fue hasta el año 1983, a raíz de la comunicación de la Comisión «Hacia una política común de transportes» y más concretamente en febrero del año 1984, con motivo de una propuesta de modificación de la Decisión 75/327 relativa al saneamiento financiero de los ferrocarriles, cuando la Comisión reconoció que la solución de gran parte de los problemas ferroviarios está en manos de los Estados y de las propias compañías ferroviarias.

Sin embargo, desde que la Comunidad inició sus andaduras, el ferrocarril fue considerado como uno de los elementos básicos que debía integrarse dentro de la futura política común de transportes.

Las diferentes situaciones y condiciones de explotación en que se encontraban los ferrocarriles en Europa como consecuencia de los distintos procesos históricos a que se encontraron sometidos, sus configuraciones específicas acordes con las necesidades y tradiciones de sus territorios nacionales, las trabas físicas, administrativas, organizativas, etc., que le impedían el desarrollo de un servicio adaptado a las dimensiones europeas, su importancia económica dentro del transporte nacional, su deterioro financiero y como consecuencia del mismo su dependencia del Estado, su falta de autonomía de gestión derivada de las obligaciones de servicio público impuestas desde su aparición, su utilidad y aptitud en cuanto a su escasa contribución a los impactos medioambientales y otros efectos externos, etc., son, entre otros, motivos que justifican la preocupación de la Comunidad por intervenir en materia ferroviaria.

Este interés es mucho mayor si se tiene en consideración el diferente tratamiento que el ferrocarril ha tenido con relación a los otros modos de transporte —carretera y vía navegable—, lo que ha dado lugar a la aparición de desigualdades en las condiciones de concurrencia.

La necesidad de alcanzar la armonización de dichas condiciones de concurrencia que permita establecer el marco en el que las fuerzas del mercado actúen y distribuyan óptimamente el tráfico entre los diferentes modos de transporte y de eliminar todo tipo de discriminación o restricción existentes, constituye, sin lugar a dudas, una de las máximas preocupaciones de la Comisión.

Intentar mejorar la eficacia y hacer más atractivos los servicios ferroviarios, adaptándolos a las necesidades actuales y futuras del mercado, en lugar de protegerlos, mante-

niendo o reforzando las restricciones impuestas a los otros modos competitivos, es uno de los objetivos de la Comunidad que exige una importante intervención de la Comisión.

Asimismo, es patente la preocupación y el deseo de las instituciones comunitarias por ordenar y hacer más transparentes las relaciones entre los Estados miembros y las empresas ferroviarias, debido a las incidencias económicas que se derivan y las repercusiones que pueden ocasionar en el sistema global de transportes.

En resumen, puede afirmarse que la preocupación por eliminar las distorsiones existentes, derivadas principalmente por los déficit ferroviarios, y garantizar las condiciones de concurrencia en el mercado de transportes, y el deseo de aprovechar al máximo las ventajas y utilidades que presenta, dotándole de una mayor dimensión, de ámbito europeo, son los principales motivos que impulsaron a la Comunidad, incluso antes de su constitución, a incorporar al ferrocarril dentro de la política común de transportes. El Informe Spaak, previo a la firma del Tratado CEE, el Memorandum sobre Política Común de Transportes del año 1961 y el Programa de Acción del año 1962, proporcionan amplia información a este respecto.

Por último, la posibilidad de desarrollar y extender el nuevo concepto de alta velocidad, creando una nueva red ferroviaria acorde con las actuales exigencias del mercado, de ámbito no sólo comunitario sino europeo, ha impelido recientemente a la Comunidad a actuar como elemento y coordinador de las distintas iniciativas nacionales.

Los intentos de instauración de una política ferroviaria

La Decisión-marco sobre armonización de las condiciones de concurrencia, de mayo del año 1965, constituyó el punto de partida de todas las actuaciones de la Comunidad en materia ferroviaria, estableciendo como bases de su política: la supresión de las obligaciones de servicio público o, en el caso de su mantenimiento, el establecimiento de las compensaciones correspondientes; la normalización de cuentas; y la armonización de las normas que regulan las relaciones financieras entre las empresas de ferrocarriles y los Estados, de forma que quede garantizada la autonomía financiera de dichas empresas en base a una serie de ayudas autorizadas por la Comunidad.

Como resultado de esta Decisión se adoptaron tres importantes reglamentos cuyos objetivos generales eran eliminar o neutralizar las distorsiones de la concurrencia y someter a las empresas ferroviarias a una cierta disciplina financiera.

El Reglamento 1.191/69, relativo a las obligaciones de servicio público, definía el concepto y clases de las mismas, estableciendo con carácter general su supresión o arbi-trando un sistema de compensaciones en caso de que su mantenimiento estuviera justificado.

El Reglamento 1.192/69, relativo a la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, pretendía determinar y compensar financieramente aquellas otras obligaciones —diferentes a las derivadas de la noción de servicio público— que resultaran de disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas y que, de tratarse de otra empresa mercantil, no existirían.

El Reglamento 1.107/70, relativo a las ayudas en el campo de transportes, se refería a otra serie de ayudas, no contenidas en las disposiciones anteriores, compatibles con

el Tratado CEE, de acuerdo con el artículo 77, como pueden ser los gastos de investigación tecnológica, la eliminación de excesos de capacidad, las subvenciones de equilibrio destinadas a cubrir los déficits de explotación, etc.

No obstante, los resultados alcanzados fueron más bien decepcionantes, no alcanzándose el objetivo de la autonomía financiera propugnada en la Decisión del año 1965, al seguir manteniéndose en la práctica las obligaciones de servicio público, ni por consiguiente el equilibrio financiero.

Ante esta situación y dada la evolución financiera de los ferrocarriles, el Consejo, a propuesta de la Comisión, estableció un nuevo marco de la política ferroviaria. La Decisión del Consejo 75/327 relativa al saneamiento de la situación de las empresas ferroviarias y la armonización de las normas que rigen las relaciones financieras entre estas empresas y los Estados, definió un nuevo concepto de equilibrio financiero basado no sólo en los ingresos procedentes del tráfico sino también en las aportaciones del Estado en concepto de compensación de las cargas derivadas de las obligaciones de servicio público, de normalización de cuentas y de otras ayudas autorizadas por la Comunidad; asimismo propuso como condición previa e indispensable el saneamiento financiero de los ferrocarriles, que exigía la liquidación de los grandes endeudamientos que recaían sobre ellos, así como la regulación de la financiación de las futuras inversiones, tanto se tratara de autofinanciación como de financiación estatal.

Autonomía de gestión, elaboración de programas de actividades plurianuales que permitieran la adaptación y modernización de las empresas, establecimiento de programas financieros, equilibrio financiero, limitación de las subvenciones de equilibrio y mayor cooperación entre las empresas ferroviarias de la Comunidad, constituían los principales elementos de la Decisión.

Al igual que en el caso anterior, los resultados fueron escasos. Sólo se aprobaron dos reglamentos relativos al establecimiento de una contabilidad ferroviaria uniforme y a la fijación de principios uniformes para el cálculo de los costes de los transportes internacionales realizados en trenes completos.

El Memorándum del año 1980 sobre la política común ferroviaria, elaborado por la Comisión, intentó romper el *impasse* al proponer un nuevo programa de actuación más acorde con la realidad y con las posibilidades que podía ofrecer el ferrocarril y menos simple y abstracto que el de los años sesenta.

La Resolución del Consejo, de 15 de diciembre del año 1981, y la Comunicación de la Comisión al Consejo, de 9 de febrero de 1983, «Hacia una política común de transportes», establecieron una serie de actuaciones, en la misma línea del Memorándum anterior, impulsando entre las mismas el desarrollo del transporte combinado —liberalizando a tal fin los transportes terminales por carretera—, la integración de la cooperación comercial entre las distintas empresas ferroviarias, la mejora de las infraestructuras y el desarrollo de la alta velocidad.

No obstante, los avances continuaron siendo escasos. Los Estados miembros —que son, junto con las empresas ferroviarias, quienes deben decidir sus propias políticas—, abrumados por los elevados déficits y los problemas financieros que entrañan, han hecho prevalecer sus intereses nacionales frente a los comunitarios, de forma tal que no han posibilitado la instauración de una política común ferroviaria. La rigidez de la organización

de las compañías ferroviarias, con vocación nacional, ha frenado todo intento de desarrollo de los servicios internacionales.

La Comisión, no obstante, ha seguido en su intento y presentó en el año 1984 una propuesta de modificación de la Decisión del año 1975, cuyos aspectos más importantes y novedosos eran deslindar las responsabilidades de los Estados y empresas ferroviarias, asignando al primero todo lo relativo a la infraestructura y a las segundas la explotación del servicio, debiendo pagar un canon por la utilización de la vía; solucionar el problema de las deudas financieras heredadas del pasado; sustituir las obligaciones de servicio público por contratos programas que permitan distinguir entre servicios comerciales y sociales; e introducir una nueva reglamentación relativa a las subvenciones de equilibrio.

Estas novedosas propuestas, que fueron bien acogidas por las distintas instituciones, incluyendo al Comité Económico y Social, no fueron aceptadas por el Consejo, quizás por la pérdida de competencias que ello le reportaría y los problemas internos que pudieran derivarse.

Por su parte, las empresas ferroviarias europeas —agrupadas en el seno de la UIC—, conscientes del reto que tienen, expresaron su posición en la resolución del llamado «Grupo de los Doce» de 22 de enero del año 1986, afirmando su voluntad de funcionar como empresas autónomas, plenamente responsables, preocupadas por la competitividad, orientadas hacia sus clientes y planteándose la rentabilidad como el gran principio de su actividad en el mercado de transporte. Asimismo aceptaban el objetivo del equilibrio financiero —incluyendo las compensaciones relativas a las obligaciones impuestas por el Estado—, especificando la necesidad de armonizar las condiciones de concurrencia. Era una declaración que, lejos de estancarse en un comportamiento proteccionista, aceptaba plenamente las reglas de una economía de mercado dentro de unas condiciones de concurrencia completamente armonizadas.

La Comisión, preocupada por esta situación de estancamiento y por la necesidad de crear un sistema ferroviario comunitario para integrarlo en el sistema de transporte europeo de 1993, presentó al Consejo, a principios del año 1990, una comunicación sobre la «Política Ferroviaria Comunitaria», basada en los principios que han venido desarrollándose a partir del año 1984, cuyos principios básicos son los siguientes:

- Nueva organización de las empresas ferroviarias basada en: la clarificación de las relaciones entre los Estados y compañías, deslindando sus respectivas responsabilidades; la separación de las actividades de explotación, propias de las empresas ferroviarias, de las de infraestructura, que asumirían los Estados, al igual que las carreteras; el establecimiento de la libertad de acceso al uso de las infraestructuras a compañías públicas o privadas, nacionales o internacionales, que deberán pagar a los Estados un canon o peaje por su utilización; la definición de los nuevos conceptos de servicio público y de contrato de servicio público; y un nuevo papel de las empresas ferroviarias del futuro.
- Desarrollo de la red europea de trenes de alta velocidad con una visión integrada que implica la armonización de las infraestructuras y equipos, y la posibilidad de una explotación conjunta a nivel europeo.
- Implantación de medidas para mejorar la circulación, seguridad y desarrollo, y aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación e información.
- Potenciación del transporte combinado, provocando el desvío de la carretera al ferrocarril, y creación de una red de transporte combinado de interés comunitario.

- Mejora de las redes periféricas y urbanas, así como las de tránsito por países terceros.
- Protección del medio ambiente en base a las potencialidades ecológicas que tiene el ferrocarril frente a la carretera.
- Atención a la dimensión social que ofrece el ferrocarril, tanto a los usuarios como a sus propios agentes.
- Desarrollo y reestructuración de la industria de materiales y equipos ferroviarios a nivel comunitario, desvinculando el ferrocarril de las actividades industriales, reforzando la competencia frente a terceros países y alcanzando una armonización teórica en los distintos niveles reglamentarios, de especificaciones y de normas.

El nuevo marco comunitario

En base a estos principios y tras largas deliberaciones, el Consejo de Ministros ha aprobado recientemente un conjunto de normas que constituyen el soporte jurídico al que los diferentes Estados miembros deberán adaptar sus respectivos marcos legislativos y que contienen formalmente las bases de la nueva política ferroviaria así como las reglas generales de explotación de las propias compañías.

La Directiva 91/440 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios es la norma base que deroga la Directiva 75/327, comentada anteriormente, y que obliga a los Estados miembros a adoptar su marco legal, reglamentario y administrativo antes del 1 de enero de 1993.

Como objetivos básicos a adoptar por los ferrocarriles se establecen los siguientes:

- Autonomía de gestión de las empresas ferroviarias que estarán dotadas de un estatuto independiente.
- Separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria, cuya titularidad y administración, directa o indirecta, corresponderá a los Estados, y de la explotación de los servicios de transporte, que serán de la competencia de las compañías ferroviarias, públicas o privadas, que deberán abonar un canon de utilización de las infraestructuras.
- Saneamiento de la estructura financiera.
- Garantía de acceso a las redes ferroviarias de los Estados miembros para las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias así como para las empresas ferroviarias que efectúen transportes combinados internacionales de mercancías.

Por su parte, el Reglamento 1.893/91 modifica el Reglamento 1.191/69, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público, en el sentido de que en aquellos casos —excluidos servicios urbanos, cercanías y regionales— en que el Estado considere oportuno crear o mantener algún servicio público éste deberá prestarse de acuerdo con un «contrato de servicio público» celebrado entre el Estado y la empresa de transporte a fin de ofrecer al público un servicio apropiado, respetando la autonomía e intereses comerciales de la empresa.

En estos momentos está en fase de estudio una propuesta de Decisión sobre la creación de una red europea de trenes de alta velocidad, apta también para el transporte de mercancías, en la que, como primera medida, se establece una propuesta de esquema director de la futura red y el calendario de ejecución de los principales ejes correspondientes a los próximos quince años.

Asimismo, ha sido aprobada una nueva Directiva por la que se modifica la Directiva 75/130 relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías, cuyo objetivo es potenciar esta clase de transporte introduciendo y ampliando las medidas liberalizadoras, reduciendo los impuestos sobre vehículos, eximiendo de la tarificación nacional obligatoria a los recorridos terminales, etc.

La red ferroviaria de alta velocidad

Por sus peculiaridades propias y constituir un ambicioso proyecto con identidad específica, dentro de lo que son las infraestructuras comunitarias de transporte, se considera necesario dedicar un apartado a la red ferroviaria de alta velocidad.

A partir de las iniciativas de algunas compañías ferroviarias y sus respectivos Estados miembros que, por cuestiones de capacidad, empezaron a desarrollar algunas líneas de alta velocidad con nuevos trazados y tecnologías propias —en Francia, París-Lyon con tecnología TGV; en Alemania, Mannheim-Stuttgart y Hannover-Würzburg con tecnología ICE; Italia, Roma-Florencia con tecnología ERT— y a la vista del éxito alcanzado por el TGV Sudeste (París-Lyon) desde su puesta en funcionamiento en el año 1981 y posteriormente el TGV Atlantique (París-Tours), la Comunidad estableció entre sus objetivos de política de transporte contenidos en la comunicación que, sobre la orientación de la política a medio plazo de infraestructuras de transporte, la Comisión presentó al Consejo en diciembre del año 1984, el *enlaza los grandes centros urbanos con líneas ferroviarias de alta velocidad*.

Es en una comunicación específica de mayo del año 1986 cuando, de manera formal, la Comisión propuso al Consejo de Ministros la creación de una red comunitaria de alta velocidad, partiendo de los proyectos existentes —unos en fase de construcción, otros en explotación— en los tres países anteriormente mencionados. La Comisión contó desde el primer momento con el apoyo e impulso del Parlamento que, desde que aprobó en el año 1987 el llamado Informe Starita, viene insistiendo en la necesidad de que se defina un Esquema Director de ámbito comunitario y se arbitren las medidas para el rápido desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, sin que con ello, la Comunidad intente inmiscuirse en las políticas ferroviarias nacionales.

No es de extrañar, por consiguiente, que entre los nuevos objetivos de la política ferroviaria comunitaria que proponía la comunicación de la Comisión de enero del año 1990, comentada en el apartado 2, figure expresamente el desarrollo de la red europea de alta velocidad con una visión integrada, abierta no sólo a los viajeros sino también al transporte rápido de mercancías, que implica la armonización de las infraestructuras y equipos, así como la posibilidad de una explotación conjunta a nivel europeo.

La citada red, cuyo esquema director, de acuerdo con la propuesta de Decisión del Consejo presentada por la Comisión, debería haberse establecido antes del año 1991, debe incluir no sólo las líneas de alta velocidad, que serán las que permitan alcanzar velocidades superiores a 200 km/h en las líneas de nueva construcción y a 169 km/h en las líneas mejoradas, sino también las líneas necesarias para las conexiones y prolongaciones.

A estos efectos, la Comisión encargó a un grupo de trabajo de alto nivel, en el que estaban representados la Comisión de la CE (DG III, VII, XI, XIII y XVI), las Administraciones

nacionales de los 12 Estados miembros, la CCFE (ferrocarriles de los Doce más Austria y Suiza), los constructores de material ferroviario, la Mesa Redonda de los Industriales Europeos (ERT), Eurotúnel y algunos observadores, la realización de un estudio para el desarrollo de una red europea de trenes de alta velocidad, cuyos resultados fueron sometidos al Consejo de Ministros en diciembre del año 1990.

Como primer resultado, el estudio propone, a partir de los datos actualmente disponibles, un esquema director al horizonte 2010, que se ha presentado al Consejo para su discusión y aprobación. En el mismo se definen 15 enlaces o tramos-clave cuya definición y realización se consideran prioritarias y exigen un esfuerzo particular de la Comunidad con el fin de garantizar la coherencia del conjunto de la red. Normalmente estos tramos están situados en zonas fronterizas donde la rentabilidad del proyecto, para los Estados miembros, es dudosa dado el menor tráfico que el «efecto frontera» produce o porque los costes son más elevados por exigir el paso de zonas montañosas; todo ello con independencia de otros obstáculos técnicos heredados del pasado, como es el caso español del diferente ancho de vía. Sin embargo, son tramos que tienen un elevado interés comunitario y son esenciales para alcanzar el «efecto red».

En el caso de España, son tres los tramos-clave que figuran en el informe: Madrid-Barcelona-Perpignan; España-Portugal (todavía sin definir); y Madrid-Vitoria-Dax.

La red propuesta en el esquema director, para el año 2010, está formada por 9.000 km de nueva construcción, 15.000 km de líneas mejoradas y 1.200 km de líneas de conexión, habiéndose estimado como presupuesto unos 100.000 millones de ecus para infraestructuras y 50.000 millones de ecus para material móvil.

No obstante, hay muchos aspectos que están todavía sin estudiar y que el propio grupo de trabajo ha propuesto entre sus conclusiones como son: la evaluación del impacto socio-económico de la red; el estudio del impacto medio ambiental; el procedimiento para alcanzar la compatibilidad técnica; la mayor cooperación entre las compañías ferroviarias y la industria en el campo de las normas y especificaciones técnicas; la armonización de los sistemas de control y mando; la promoción de la política comercial; y la financiación de los tramos-clave.

Como ya se indicó, la Comisión, en diciembre del año 1990, presentó al Consejo una Comunicación sobre la red europea de trenes de alta velocidad, recogiendo los resultados expuestos y proponiendo a aquél que adoptase una decisión relativa al desarrollo de la misma en base a la propuesta del Esquema Director y al plan de actuaciones prioritarias (realización de los tramos-clave) presentados.

El Consejo, en su Resolución 91/C33, se ha limitado, por el momento, a acoger favorablemente los trabajos llevados a cabo por la Comisión y a invitarla a proseguir los estudios propuestos.

No obstante, y con independencia de este planteamiento general de la red europea de alta velocidad, que por su globalidad puede ser y de hecho será de lenta aplicación, la Comunidad ha venido concediendo ayudas financieras para proyectos concretos de alta velocidad, figurando algunos de ellos como prioritarios dentro del «Programa de Acción en el ámbito de la infraestructura de transporte, con vistas a la realización del mercado integrado de los transportes en 1992» (Reglamento 3.359/90), lo que les permitirá beneficiarse de algunos de los recursos habilitados a tal fin.

EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD EUROPEA: EN LA REGIÓN NÓRDICA

(Primera parte)

D. GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

Coronel profesor del IEE.

Introducción

Dentro de lo que se ha dado en llamar el nuevo orden internacional, el sistema europeo de seguridad necesita ser revisado porque los parámetros que lo componen ahora han cambiado, debido fundamentalmente a tres factores importantes: la desaparición de la URSS, la reunificación alemana y el mayor protagonismo que Europa ha decidido asumir en su propia seguridad.

La región nórdica, debido a sus especiales circunstancias, al reunir a países occidentales de alto nivel de desarrollo, aglutina también problemas especiales de seguridad sobre los que vamos a tratar en este artículo, al que seguirán otros dos sobre las regiones centro y sur de Europa. El proceso de la finalización de la guerra fría y de la disolución de la URSS no ha terminado. Todavía permanecen las fuerzas del Ejército soviético en muchos países, antes aliados dentro del Pacto de Varsovia y ahora hostiles a lo oriental y dispuestos a acercarse lo más posible a las estructuras del llamado occidente europeo. Todavía persisten las amenazas de confrontación o riesgo, derivadas de la acumulación de armamento nuclear producto de la guerra fría y que puede escapar al control de los negociadores del desarme nuclear.

Todavía se mantienen activados los mecanismos de injusticia política y social que son capaces de originar conflictos de proporciones desastrosas para la paz en Europa. Los problemas aparecen ahora al descubierto por doquier y es curioso: nos sorprendemos por la explosión del conflicto yugoslavo precisamente cuando creíamos que la paz en Europa estaba asegurada. Cuando la Carta de París proclamaba el fin de la guerra fría (diciembre de 1990) lo que no se decía era lo que venía detrás: la guerra templada. Esto es, la explosión inmediata de una serie de conflictos regionales que estaban esperando su turno para resolverse.

Muchos países, recién desgajados de la antigua URSS o dentro de su órbita, asumen ahora sus propios problemas de seguridad, responsabilidad política y desarrollo económico de nuevo cuño: la economía de mercado.

Otros países se han enzarzado en su propia problemática, surgiéndoles la insurrección, los nacionalismos ingobernables y los complejos racistas para derrumbar sistemas políticos impuestos al margen de la voluntad popular, en contra de las corrientes históricas. Finalmente, existen un grupo de países estables y desarrollados que se encuentran con su propia dinámica individual y colectiva —regional—, que permaneciendo fieles a sus

convicciones políticas, necesitan reconsiderar su situación por la evolución de los acontecimientos internacionales, próximos y remotos.

Este es precisamente el caso de una serie de países que se sitúan en la región norte de Europa, o más concretamente, que bordean una zona marítima de extraordinario interés: el mar Báltico.

Países como Dinamarca, Alemania, Polonia, los tres Estados bálticos, Rusia, Finlandia, Suecia y Noruega, comparten este mar puramente europeo y con unos intereses y problemáticas estratégica completamente nueva para unos y tan tradicionalmente peligrosa y conflictiva para otros que prefieren, no tocar los mecanismos que sostienen el entramado de seguridad, para mantener una posición de estabilidad y desarrollo que es la que han disfrutado hasta el momento y están dispuestos a mantener.

Los riesgos de conflicto subyacentes

La región nórdica presenta unos problemas que podríamos agrupar de varias formas: por su actualidad (permanentes o coyunturales); por su funcionalidad (políticos, económicos o estratégicos); por su geografía marítima (atlánticos o bálticos).

Respecto a la problemática del tiempo, hay países como Noruega y Finlandia que acusan una enorme inseguridad conflictiva, debido a la proximidad del gigante ruso, mientras que para otras naciones como Suecia o Alemania el final de la guerra fría ha supuesto una potenciación de la seguridad. Sin embargo, a otros países el fin de la guerra fría y la implosión de la URSS les ha originado una enorme inseguridad, por la desaparición de la Alianza bajo la que se guarecía: el Pacto de Varsovia. Tal es el caso de los tres países bálticos y de Polonia.

De todas estas situaciones, que todavía se podrían particularizar más, la que resulta más perentoria estratégicamente es la que muestra el caso noruego. Si realizamos un análisis de su problemática nacional nos encontramos con que, efectivamente, tienen motivos fundados para reforzar las necesidades defensivas, basados en las proporciones del territorio en relación a su población y la configuración misma de un país, alargado en su extensión atlántica. Considerando la mar como un espacio abierto a la comunicación —nunca una frontera de separación— tenemos que aceptar su enorme vulnerabilidad para ataques de carácter anfibia; si a ello le unimos la cantidad de intereses que Noruega tiene en la mar: petróleo, pesca y comunicaciones, llegaremos a la conclusión de que su sensibilidad defensiva esté muy activada.

Pero todavía Noruega presenta dos características propias que refuerzan su inseguridad estratégica, el disponer de frontera con Rusia y el estar muy próximo al complejo militar que supone la concentración de todo el esfuerzo naval y misilístico, como resultado de todos los cambios habidos en el redespiegue militar ruso.

Por su parte, Finlandia, cuenta con una problemática de seguridad parecida a la anterior, si bien referida a otros condicionamientos propios, como son el que su línea de contacto está en el Báltico y que este país ha venido practicando una política de buena vecindad con los rusos desde una postura de neutralidad. Sin embargo, reconocen que su neutralismo era sólo un instrumento para una situación de guerra fría y consideran que ahora

es más conveniente la alineación en el grupo de países de Europa para resolver su situación de seguridad.

La sensibilidad de las instituciones europeas, fundamentalmente la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Unión Europea Occidental (UEO) hacia la situación comprometida en que se encontraron muchos países con el derrumbamiento del entramado internacional establecido al final de la Segunda Guerra Mundial, ha hecho que el proceso de formación de la Unidad Europea se haya acelerado sorprendiendo a muchos que se han visto obligados a tomar decisiones precipitadas.

Los países que cómodamente se agrupaban en las instituciones europeas de mercado, como la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), y mantenían posturas de alejamiento de conflicto, han tenido ahora que abandonar sus posturas cómodas para involucrarse y tomar partido; pronto lo hicieron Suecia y Finlandia que quedaron incorporadas a las ventajas económicas de la CEE, pero guardan cola para tener voz y voto. Con el referéndum danés la espera puede ser larga.

También en este sentido cabe hacer notar que la UEO desde comienzo del año 1993 quiere asignar la consideración de Estados asociados a Polonia, Hungría y Checo-Eslovaquia (uno o dos Estados). De la misma forma se ha propuesto que los países bálticos, Bulgaria y Rumanía participen en el sistema de consultas políticas de la UEO. (Pronto podemos ver en las reuniones el doble número de miembros).

Así pues, a medida que disminuye la amenaza de guerra entre las superpotencias militares, aumentan los riesgos de conflictos de escala media, es decir, entre países no nucleares, quedando el enfrentamiento limitado a una región o zona. Por tanto la solución de estos pocos conflictos tendrá que venir, de no llegar a un acuerdo directo, impuesto por un organismo regional, en primer lugar y por un organismo mundial —la ONU— en último caso.

Por eso empiezan a observarse movimientos de agrupación regional. En el caso que nos ocupa de la región nórdica-báltica, pueden considerarse como tales intentos el Grupo de Países Escandinavos y el Consejo de Cooperación Báltica. Sin embargo, la efectividad de estas agrupaciones es muy baja, dedicándose a buscar lazos de entendimiento cultural en un caso y a mantener el mar Báltico alejado de conflictos marítimos y buscando soluciones ecológicas para sus aguas.

Si tuviéramos que resumir la problemática temporal de esta región nos inclinaríamos a señalar como riesgos más importantes: la evacuación de la población y tropas rusas de los Estados bálticos, de Polonia y de la antigua Alemania Oriental.

Esta enorme operación supone una inversión tan grande que la nación rusa no puede asumir cuando tiene problemas económicos dramáticos en el interior. La permanencia de un ejército de ocupación en países recién liberados es un riesgo continuo de problemas que pueden desencadenar conflictos armados, como ya ha sucedido en Lituania.

Otra preocupación viene de los ajustes fronterizos que pueden ocurrir entre los nuevos países que acceden a la responsabilidad del Gobierno, con situaciones originadas por el resultado de la Segunda Guerra Mundial. Tal es el caso de Kaliningrado que para Rusia es un problema tan esencial como sus tropas para los bálticos.

La óptica funcional nos presenta en la región nórdica-báltica los problemas estratégicos como más importantes para generar conflictos difíciles de resolver.

En primer lugar tenemos que señalar la postura de los rusos respecto a su propia seguridad. ¿Qué hacer con ese millón y medio de soldados que deben replegar de la franja de países que va desde el Báltico hasta el mar Negro? Hay varias posibilidades. Desde su punto de vista a cual más peligrosa para crear conflictos. Podrían llevarse a Rusia y desmovilizarlos; lo que significaría un alto riesgo de desórdenes internos. También podrían retirarse a las fronteras de Rusia; ello trasladaría el problema de la presión estratégica sobre estos u otros países. Finalmente tenemos la solución mixta que parece la más probable.

En segundo lugar hay que reconocer el enorme «desequilibrio estratégico» que significa para los rusos el haber evacuado sus bases navales del mar Negro en el Sur. El reforzamiento naval del Norte y el perder casi toda su presencia en el Báltico, al quedar reducidos a un mínimo espacio litoral en la frontera con Finlandia, los han obligado a desplegar la mayor parte de sus efectivos navales en el mar de Barents y mar Blanco.

En tercer lugar debemos ser conscientes de la gran transcendencia que tiene para la seguridad y vigilancia del espacio aéreo en posiciones avanzadas (*Early Warning*) que disponía la URSS, desplegadas en Polonia y Alemania Oriental para avisar de la llegada de posibles misiles internacionales. Ahora Rusia no las tiene.

Esta sensación de inseguridad es inevitable en las Fuerzas Armadas rusas que han estado concienciadas de los peligros que corre su país. Ya se comprenderá que en la actual situación estos riesgos o amenazas se ven agravados. Es por todos estos motivos que el tratamiento del problema de seguridad ruso adquiere proporciones tan primordiales que anula los legítimos deseos de las naciones recién independientes.

La solución tiene que ser coordinada y apoyada por todos los países que puedan hacerlo. En este sentido destaca la iniciativa de Noruega que ha ofrecido medios materiales y financieros para la evacuación de las tropas rusas.

Finalmente tenemos que apreciar el Ártico como espacio marítimo al que se pueden desplazar los focos de conflicto, pues no cabe duda de que si los dos tercios de los submarinos nucleares rusos se han concentrado en la gran base naval de Murmansk, en la península de Kola, es porque, el área de expansión militar rusa va extendiéndose por el Ártico, donde comparten intereses con los norteamericanos, según podemos ver en la figura 1.

Hay que suponer que dada la capacidad naval rusa para operar en zonas heladas y su desarrollo de los submarinos nucleares, dejan el océano glaciar Ártico como un área de expansión marítima a las Fuerzas Armadas rusas. En esta región, además de los norteamericanos, comparten intereses, noruegos, daneses, islandeses y canadienses. Todos ellos pertenecientes a la Alianza Atlántica. Se puede prever que el modo de operar más apropiado serán la cooperación y no el enfrentamiento.

Soluciones ofrecidas por las instituciones de seguridad

Ante los innumerables problemas que se plantean a la seguridad europea se han producido diversas reacciones por parte de las instituciones de seguridad que funcionan en Europa. La Alianza Atlántica, en su postura adoptada en las Reuniones de Londres (julio 1990) y Roma (diciembre 1991) ha declarado su intención firme de facilitar la democratización de los países que antiguamente militaban en el Pacto de Varsovia. A tal fin se ha estable-

