

CAPÍTULO SEXTO

APROXIMACIÓN AL DEBATE EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

APROXIMACIÓN AL DEBATE EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Por CARMELA GARCÍA-MORENO TEIXEIRA

Era obvia la necesidad de que la OTAN, comprometida con la estabilidad y seguridad del área euroatlántica, tuviera que adaptarse a nuevos retos desde que el concepto estratégico anterior fuera aprobado en 1991 en la Cumbre de Roma, y que fuera necesario definir y explicitar la estrategia del futuro ante la aparición de los nuevos desafíos y riesgos. Sin embargo, cuando, amablemente, se solicitó mi colaboración para Cuadernos de Estrategia en el número específico "Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Un punto de vista español" mi primera reacción, sin ánimo de ser radical, fue plantearme cuestiones como: ¿Es que, realmente, existe un punto de vista específicamente español, o incluso europeo, del nuevo Concepto Estratégico? Como el nuevo Concepto ya está aprobado, ¿cabe añadir algo más? ¿Es que la sociedad española es consciente del nuevo capítulo en el devenir de la OTAN?

A raíz de estas cuestiones, sin duda, podrá responderse que los negociadores españoles que participaron en la elaboración del Nuevo Concepto pueden decir mucho de los esfuerzos de España y de los demás países miembros de la OTAN, liderados por Estados Unidos, por enmarcar, matizar y tratar de encontrar las palabras más adecuadas para la conceptualización de este importantísimo salto cualitativo de la Alianza del siglo XXI. Y también que los expertos técnicos militares y civiles que colaboran en este número podrán reflejar, brillantemente, aspectos que a mí, simple observadora de la realidad social y política, se me escapan y que

ellos sí podrán verificar con precisión el punto de vista español sobre la nueva estrategia de la Alianza.

Ahora bien, en relación con la consciencia de la sociedad española sobre la Nueva Alianza y el debate que supuestamente tiene lugar en torno a este tema, la realidad es bastante patente: el debate, como tal, ha sido prácticamente inexistente. Además, si se trata de buscar algún tipo de posicionamiento concreto de la sociedad española, aparece la guerra de Kosovo llenando y ocultando con su realidad cualquier elemento de análisis sobre el diseño de la nueva estrategia. En concreto, creo que puede afirmarse, sin exageración, que en la sociedad española no hay consciencia clara directa sobre el Nuevo Concepto y, en consecuencia, no se detecta una demanda social que exija su conocimiento. Y es significativo que todo ello tiene lugar en un contexto de opinión en el que nuestras Fuerzas Armadas se sitúan entre las instituciones más valoradas del país por el nuevo papel de los ejércitos en las misiones de Mantenimiento de la Paz, que acercan, cada vez más, la sociedad civil a las nuevas políticas de Paz y Seguridad. Pero también, ocurre que el ochenta por ciento de los españoles no perciben ningún tipo de amenaza exterior, y que la mayoría desconoce, en términos generales, las cuestiones básicas de la Política de Paz y Seguridad.

Algunas de las razones que pudieran explicar esta situación se sitúan en la consideración de que todavía pudiera haber compartimentos estancos entre lo militar y lo civil; en la “prudencia” que tantas veces enmarca las estrategias militares y defensivas, sin que haya una pedagogía previa de los enfoques desde una óptica de Estado, ya sea porque las cuestiones tienen que ser arduamente negociadas, ya sea porque no quiere tensionarse la sociedad, e incluso, quizás, porque se está a la espera de lo que otros planteen. Lo cierto es que las imágenes transmitidas oficialmente sobre la elaboración del CE llegaban a la sociedad desde una solemne sala de reuniones sin entrar en la esencia de los temas y con el transfondo de los bombardeos. Los responsables militares que, en algún momento, aparecían en las pantallas de TV eran normalmente americanos o de otros países europeos, sin que los españoles trataran de explicar lo que estaba ocurriendo. Es cierto que el Secretario General de la OTAN, Javier Solana era español pero, como es lógico, representaba a la Institución.

Además, cuando Solana aparecía en los medios de comunicación, su mensaje se centraba en la crisis de Kosovo, en la idea de que había que

defender al pueblo kosovar frente a los excesos de todo tipo de Milosevic, tratando de justificar la intervención desde un punto de vista humanitario. Sus reiteradas salidas a los diferentes medios siempre iban en esa dirección, con lo que la identificación OTAN-salvación de la represión étnica-guerra constituían el centro de sus mensajes. Mucho más que la importancia del CE, se apelaba a la justificación pública de la acción bélica, con lo que la mayor parte de la sociedad visualizaba la injerencia humanitaria, pero no se ubicaba en la discursión “per se” de la nueva estrategia.

Por supuesto que en el Parlamento español hubo explicaciones por parte del Gobierno, pero “a posteriori” y de puntillas, con comparencias públicas y preguntas de la oposición que parecían responder al cumplimiento de un mero trámite. Incluso, la distancia marcada sobre lo que significaba el CE fue tal, que, salvo en algún caso testimonial, y aunque no era un tema de sus competencias, por su importancia es significativo que estuvo ausente de la campaña electoral de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, tanto por parte de los partidos nacionales como de los nacionalistas, como lo ha estado Defensa en las elecciones generales.

Así, no es extraño que cuando llega el momento de salir de razonamientos técnicos y políticos y de acercarse a la percepción del ciudadano medio sobre lo que significa la nueva OTAN, nos encontramos con la ausencia de datos estadísticos específicos, aunque sí se detecta que el “centro social”, los líderes de opinión, se manifiestan, sobre todo por la “coincidencia” de la intervención en Kosovo, y que, en este sentido, la sociedad sí se interesa y vive, colateralmente, la nueva Alianza. Sin embargo, el interés no es tanto por lo que se está negociando como estrategia sino por la intervención en sí. En este sentido, la “opinión publicada” puede servir de orientación del sentir de la sociedad, aunque desde supuestos alejados de enfoques estratégicos estrictamente militares y defensivos.

Ahora bien, lo que sí tiene lugar en la sociedad española, antes y en el momento de la elaboración del CE, son reflexiones y debates sobre cuestiones próximas que, bien se venían produciendo desde tiempo atrás, bien se desatan con la intervención de Kosovo. En este sentido mi reflexión va a tratar de aproximarse al ambiente, al debate y al sentir de sectores sociales en cuestiones cercanas a lo que representa la esencia del Nuevo Concepto Estratégico, desde interrogantes y pronunciamientos sobre cuestiones jurídicas, hasta cuestiones éticas y parlamentarias ante el

derecho de injerencia que plantean las intervenciones humanitarias. Se trata de analizar, en el contexto del Nuevo Concepto, qué preocupa a algunos segmentos de la sociedad española, ya plenamente ubicada en el círculo de máxima seguridad y estabilidad: la zona euroatlántica protegida por la OTAN.

En definitiva, el salto cualitativo que representa la nueva OTAN —al poder intervenir sin mandato de Naciones Unidas y que se refiere básicamente a la posible “intervención humanitaria”, aunque el CE abarque mucho más que eso—, sí está presente en el debate jurídico intelectual, en el Parlamento y en las ONG,s. Quizás en estas últimas de forma más clara y patente, ya que desde el terreno conocen de primera mano lo que viene ocurriendo en muchos escenarios. En este sentido sí hay reflexiones, interrogantes y razones que tratan, en algunos casos, de justificar y, en otros, de servir de elemento crítico, a cuestiones afectadas directamente por la nueva estrategia de la OTAN.

Pero antes de tratar de verificar, hoy, por donde van las grandes líneas de discusión, es interesante remontarnos a las actitudes iniciales de los españoles ante la OTAN, ya que, entonces, sí que el debate fue vivido con intensidad. En efecto, de los datos disponibles sobre la evolución de dichas actitudes y las manifestaciones que se producen en torno a ello, se desprende que los españoles y españolas han ido asumiendo paulatinamente los postulados atlantistas no sin profundas rupturas y movimientos pendulares en la sociedad española, por lo que conviene recordar someramente cuál ha sido, en general, su posicionamiento ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA CON RESPECTO A LA POLÍTICA DE PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL REFERIDA A LA OTAN

La evolución de las actitudes de los españoles ante OTAN, desde los años previos a nuestro ingreso hasta hoy, han ido acercándose cada vez más a la normalidad de nuestra integración, partiendo de un debate social radical basado en el pacifismo militante hasta la más absoluta normalidad en supuestos, que al principio —la simple integración en OTAN y la integración en su estructura militar— eran muy conflictivos.

Es curioso recordar que, durante el franquismo, los mayores defensores de la integración de España en la Alianza eran los opositores al Régi-

men, que entendían que la pertenencia atlantista significaría la democratización y la adecuación parlamentaria a los sistemas occidentales, y que obligaría a cumplir los requisitos democráticos exigidos por la OTAN propiciando el cambio democrático.

Con posterioridad, la "cuestión OTAN" se ha distorsionado y ha sido utilizada, en el pasado reciente de nuestra democracia, de forma y manera demagógica, emocional e instrumental, hasta llegar a asumir los españoles, hoy y de forma racional, que nuestra seguridad tenía que estar vinculada a los países que comparten el modelo de sociedad occidental democrático. De la radicalidad inicial anti-OTAN, se ha pasado a asumir los nuevos planteamientos aliados de cooperación y modernización de nuestros ejércitos para adaptarse a las nuevas realidades internacionales políticas y militares.

Así, una vez aprobada la Constitución de 1978, que superaba los enfrentamientos viscerales de los españoles en cuanto a sistema de gobierno, cuestión religiosa, militar y organización territorial del Estado, se seguía avanzando en las negociaciones para la integración en la CEE, pero no así en la posible integración en la OTAN, quizás para eliminar en la naciente democracia asuntos que, entonces, dividían a las fuerzas políticas y sociales. Entonces la opinión pública se manifestaba como propicia a la entrada en el Mercado Común, pero estaba profundamente dividida en cuanto a la OTAN.

Definitivamente y bastante antes de terminar las negociaciones con la CEE, el gobierno de UCD presidido por Leopoldo Calvo Sotelo, de forma precipitada, convoca a los parlamentarios para la integración de nuestro país en la Alianza. Por acuerdo mayoritario de la Cámara se aprueba la integración, lo que sin duda era un asunto de Estado, sin el asentimiento de la oposición, sin debate profundo y, por supuesto, sin consulta popular, lo que provoca una fractura importante en la sociedad civil y un alejamiento cada vez mayor de la opinión pública ante Organización del Tratado del Atlántico Norte. La sociedad española, movilizada electoralmente bajo el slogan flexible y ambiguo de: "OTAN, de entrada no", radicaliza sus planteamientos y se divide entre atlantistas y anti-atlantistas (curiosamente fueron aquellos sectores opositores al Régimen franquista defensores de la OTAN, relevados generacionalmente, los que, ya en democracia, más apoyaron "De entrada, no"). La OTAN es, por primera vez en nuestro país, "estrella" en los debates, y en la campaña electoral del 82, con el pacifismo, el rechazo a los gastos de armamentos, el antiame-

nismo y el antibelicismo, bandera de enganche para la obtención de votos. El resultado fue una mayoría absoluta abrumadora para el PSOE. (Obviamente, además, hubo otros factores). En aquellos momentos la opinión pública progresista no era, ni muchos menos, atlantista. La movilización electoral había dado sus frutos no sin dejar una profunda herida en la sociedad y muchas razones anti-OTAN en los pasquines.

Sin embargo, como correspondía a su historia real, pro-europea e internacionalista, la llegada del PSOE al poder no supuso la salida de la OTAN sino la ratificación de su permanencia, tras la celebración de un referendun que incluía tres condiciones. De éstas, la “no pertenencia a la estructura militar” se convirtió en el elemento fundamental del debate y en la justificación de la permanencia. Con una participación del 55% del electorado —31% electores a favor y 24% en contra—, y el 41% de abstenciones. Nuestro mantenimiento en la OTAN, de acuerdo con la pregunta formulada, era refrendado por una mayoría de votantes que no llegaba al 50% de los posibles electores.

No obstante, conviene recordar que antes de marzo de 1986 —en el que se celebró el referendun— las encuestas pronosticaban que los partidarios de la no permanencia en la OTAN serían el doble que los que votarían a favor, con una estimación técnica de abstención del 20-30%. La sociedad y la opinión pública estaban dramáticamente divididas y tanto en los medios de comunicación como en la vida cotidiana ciudadana la tensión era máxima. Sin embargo, el aumento de la abstención de muchos que hubieran votado “no” propició la aprobación del referendun, convocado por el gobierno del PSOE presidido por Felipe González para ratificar nuestra permanencia en la OTAN.

A partir de entonces la sociedad y la opinión pública española evolucionan hacia un mayor protagonismo de España en las cuestiones de seguridad y defensa y, en coherencia, hacia su acuerdo con la pertenencia a la OTAN. Incluso, la incorporación a su estructura militar sigue esa misma evolución. Diez años después, dos tercios de los españoles ya aprueban la integración y poco a poco se asimila la participación en la estructura militar. Pero cuando se formula el CE en Roma (1991) y por primera vez se hace público, la sociedad española no sabe nada de la ampliación del concepto de seguridad ni de sus condicionantes políticos, económicos, culturales y medioambientales y, ni siquiera, de cómo plantea los elementos disuasorios y la reducción de armamentos. No hay datos estadísticos referidos a ello ni suficientes opiniones en hemeroteca

que puedan justificar que, en España, se siguiera la posibilidad de acciones preventivas derivadas de la nueva puerta abierta en Roma. Todavía el debate no profundizaba en torno a OTAN, en general, y a nuestra pertenencia a la estructura militar, en particular, aunque, como señalaba antes, la opinión evolucionaba claramente hacia la aceptación de la Alianza.

Con el nombramiento a finales de 1995 de Javier Solana como Secretario General de la OTAN, son sólo un 10% de ciudadanos españoles los que están en contra, y con las Fuerzas Armadas españolas participando en operaciones pacificadoras, se visualiza claramente que la crispación anti-OTAN era ya cosa pasada. El profesor Juan Díez Nicolás ha interpretado, certeramente, este dato situándolo en el momento de mayor acoso político al PSOE, con lo cual adquiere mayor relevancia, y también como este consenso ante su nombramiento se debe interpretar por el deseo de los españoles de adquirir más influencia en los asuntos internacionales.

Con motivo de la reunión (julio de 1997) en Madrid de la Cumbre OTAN, por primera vez en España y con la asistencia de Clinton, ya se ha interiorizado por los españoles la necesidad de pertenecer a estructuras defensivas supranacionales, y el acuerdo aumenta. Las opiniones favorables a la integración en la estructura militar han pasado de alrededor de algo menos del 50% en 1995, a más del 66% en 1998. El debate y la confrontación ya no es “OTAN si-OTAN no”, sino que incluso es mayoría ciudadana la que está de acuerdo con la integración en la estructura militar. De este modo, la integración plena en la estructura militar se aprueba en el Parlamento español por mayoría, sin arduos debates y sin que, ni siquiera, llegara a plantearse la exigencia real y efectiva de otro referéndum, como se defendió en la campaña de ratificación. A partir de ese momento la mayoría de la sociedad percibe —incluso desaparecida la guerra fría, roto el Pacto de Varsovia y mientras se desmantelan algunas bases USA en territorio europeo y se invita a Polonia, Hungría y República Checa a participar en la Alianza— que la OTAN es necesaria. Mientras que en Europa y hasta en el Congreso estadounidense algunos cuestionan su vigencia, en nuestro país se ha asimilado la pertenencia a organizaciones defensivas supranacionales como elemento básico de la democracia y también, el apoyo geoestratégico que presta nuestro territorio a los intereses euroatlánticos. En noviembre de 1997, coincidiendo con el conflicto de Bosnia, casi una mayoría absoluta de la sociedad española considera necesaria a la OTAN.

Ahora bien, todo ello no quiere decir que la sociedad española esté debidamente informada de las cuestiones de seguridad y defensa. Muy al contrario, al ser un tema arduo, complicado y técnico, la mayoría no tiene claro qué modelo defensivo quiere para España, y cuando en los estudios de opinión se pregunta por este tema, un tercio de los entrevistados no opina. De entre los que opinan, la mitad preferiría un sistema defensivo mundial bajo el mando de Naciones Unidas y la otra mitad se divide entre quienes prefieren un sistema defensivo exclusivamente europeo y los partidarios de un sistema euroatlántico. Lo que sí queda bastante claro para la mayoría es que prefieren la dependencia directa de la ONU y después, que son algo más partidarios de la OTAN que de la UEO.

Estos datos resultan relevantes a la hora de interpretar la reacción de los españoles ante la actuación en Bosnia, en la que OTAN interviene no como tal, sino como brazo armado de Naciones Unidas, como “Cascos Azules”, y por ello es aceptada por la sociedad española de mucho mejor grado que la guerra del Golfo. La sociedad española y los demás países de la UE son conscientes de que, además, con ello, USA quiere seguir controlando la defensa de Europa. Efectivamente, de los datos disponibles en ASEP, se desprende que los españoles —y examinando percepciones en la UE también los europeos— piensan que USA quiere mantener a la OTAN porque quiere controlar el sistema de defensa de Europa por mucho que se vista de cooperación. Sin embargo, también son conscientes de su propia incapacidad para afrontar esa crisis, y todavía más de su responsabilidad en ella, seguramente guiada por intereses nacionales históricos, al reconocer precipitadamente, antes que Estados Unidos, a Croacia y consolidar la ruptura de la antigua Yugoslavia en varios países independientes. Así, casi el 50% de los ciudadanos cree en el interés de Estados Unidos por controlar la defensa en Europa y una cuarta parte de los entrevistados reconocen la falta del liderazgo europeo. Pero todo ello, como siempre en cuestiones de este tipo, con un alto margen de personas que no opinan.

En este contexto, la sensibilidad social, pacifista la mayoría, ante los conflictos internacionales no percibe ni conflictividad en nuestro territorio, ni la amenaza de ataque externo, ni la extensión de un posible conflicto mundial. La opinión se ha venido acostumbrando a la presencia de las Fuerzas Armadas españolas en misiones como Observadores Militares de Naciones Unidas, primero, y después, como Boinas y Cascos Azules de Fuerza de Mantenimiento de la Paz. Todo ello no es interpretado más que como la consecuencia lógica de un mayor protagonismo en los escenarios

internacionales y un mayor compromiso con los problemas derivados de enfrentamientos étnicos, religiosos o humanitarios. Sin embargo, las opiniones cuando se trata de ataques militares (caso de bombardeos a Irak, en la guerra del Golfo, y a Serbia en la guerra con Bosnia-Herzegovina, cuando la Alianza, con mandato de Naciones Unidas, realiza la primera intervención armada desde su fundación), ya no son tan favorables a la intervención de nuestras tropas, y sí más equilibradas cuando se trata de alianzas internacionales en representación de ONU vestidas de ropajes humanitarios. De ahí que sea más aprobada la intervención en Bosnia que en el Golfo, y que aumente el apoyo al envío de militares españoles conforme las preguntas se refieren más claramente a misiones pacificadoras humanitarias de Naciones Unidas, y que disminuya en el caso de intervención armada, considerando que antes se debería haber consultado al Parlamento. Sin embargo, sí puede extraerse de diferentes investigaciones, en 1997-1998 de ASEP, que la evolución de la opinión va en dirección al mayor acuerdo, en todos los segmentos sociales, con que las tropas españolas participen y se impliquen en misiones internacionales concretas.

LA “COINCIDENCIA” DEL NUEVO CE Y LA DE LA INTERVENCIÓN EN KOSOVO. LAS NOVEDADES DE LA INTERVENCIÓN

Desde los supuestos anteriores someramente descritos, la sociedad española desconocedora de los aspectos técnicos y estrategias de la OTAN seguía, básicamente a través de los medios de comunicación, el devenir de los conflictos en la antigua Yugoslavia, esperanzada por la aplicación de los acuerdos de Dayton y preocupada por la ofensiva de Milosevic sobre Kosovo, y aguardaba, “bombardeada” de mensajes, la celebración del 50 aniversario del Tratado de Washington en la ciudad del mismo nombre. Al mismo tiempo, se interesaba por la reunión de los jefes de gobierno de la Unión Europea, en Berlín, que tenía que aprobar los presupuestos y elegir un nuevo Presidente de la Comisión.

Las agencias de noticias transmitían el recrudecimiento de las relaciones serbio-albanokosovares por su autonomía. De un lado, los albanokosovares moderados de Rugova, entonces, apoyados por EEUU y OTAN buscaban una amplia autonomía e, incluso, status de República pero sin romper con Belgrado; de otro, los radicales guerrilleros del ELK recrudecían sus ataques al considerar que el pacto de Holbrooke —Secretario de Estado adjunto americano— con Milosevic en octubre de 1998, para devolver la autonomía a Kosovo, no había contado con ellos. En Belgrado,

las purgas en el ejército, la policía, los servicios de inteligencia e incluso las universidades, además de una ley-mordaza para la prensa van creando las condiciones de una cada vez mayor represión interna. Tras la matanza de Racak, cuyas dramáticas imágenes inundan los medios y sensibilizan las conciencias, el “grupo de contacto” formado por EEUU, Rusia, Gran Bretaña, Alemania, Italia y Francia obliga a serbios y kosovares a sentarse a negociar y el 12 de febrero acuerdan en Rambouillet: suspensión de la violencia y respeto al alto el fuego; solucionar pacíficamente el conflicto; estatuto provisional de autonomía como provincia para Kosovo; poner en marcha mecanismos de solución definitiva en un período transitorio de tres años; soberanía e integridad de Yugoslavia y países vecinos; protección de los derechos de todas las comunidades nacionales, elecciones libres supervisadas por la OSCE; amnistía para todos los participantes en los crímenes cometidos en el conflicto de Kosovo (menos los crímenes de guerra, contra la humanidad y otras violaciones graves del Derecho internacional); amnistía y liberación de presos políticos con la participación de la comunidad internacional en la aplicación del futuro acuerdo y plena cooperación de las partes.

Pero las soluciones diplomáticas no son aceptadas por Milosevic, que siempre ha tratado de sobrevivir mediante la confrontación y protagonismo de Serbia frente al resto de los territorios de la antigua Yugoslavia, y rechaza el despliegue de fuerzas extranjeras de pacificación en Kosovo así como su autonomía. En esta situación, la amenaza étnica se visualiza como real y segura y la intervención de la OTAN, que venía anunciándose como necesaria en informes varios que llegan a la opinión más informada, se convierte en efectiva.

Mientras tanto, los españoles, según datos cedidos y no publicados todavía por ASEP, consideran que la razón en el conflicto está más al lado de Kosovo que de Serbia, y es significativo como aumenta esa percepción después de iniciados los bombardeos, seguramente por la campaña mediática que apoya la intervención. Por esa misma razón no es tan perceptible el aumento de las personas que consideran que ninguno de los dos partes tiene razón, aunque un cierto número de ellas sí se sitúan en esa percepción. En cuanto al alto número de respuestas “no saben, no contestan” antes de la intervención, se debe interpretar como una muestra clara de falta de conocimiento, como siempre en estas cuestiones de raíces históricas y culturales, puesto que al recibir información la asumen y disminuyen. En cualquier caso queda claro que al iniciarse los bombardeos y planificarse, en paralelo, mensajes concretos dirigidos contra Milo-

sevic, se está consiguiendo centrar las luchas en Yugoslavia en una dirección: la defensa del pueblo kosovar y la razón que le asiste, que es donde se centra la justificación a la iniciativa, y al modo, de intervenir.

¿Quién tiene más razón en el conflicto que hay en la región de kosovo? (en %)

	III-99(*)	IV-99	V-99
TOTAL	(1.207)	(1.214)	(1.213)
- Kosovo	11	30	33
- Serbia	3	7	6
- Los dos igual	13	9	9
- Ninguno de los dos	23	20	28
- NS/NC	50	34	28

(*) La pregunta se realizó dos semanas antes de que se iniciaran los bombardeos.

Y en el mismo sentido, en relación con las posiciones sobre los bombardeos, la evolución tiene lugar desde una mayoría en torno al 74%, contraria a que se produzcan (antes de iniciarse realmente), hasta bajar alrededor del 60% una vez que han comenzado. Es significativo que antes de producirse los “efectos colaterales”, en el mes de abril, estuvieran en contra menos personas: 53%. Así pues, aunque predominen las posiciones contrarias, van decreciendo desde la posibilidad de la actuación militar hasta la intervención propiamente dicha. También es muy significativo cómo disminuyen los que no tienen opinión o no saben no contestan con respecto al cuadro anterior. Ante la realidad concreta de posibilidad o realidad de bombardeos, debidamente aleccionados por la campaña mediática institucional de apoyo, la implicación es mucho mayor.

¿Posición favorable o contraria a que la OTAN iniciara los bombardeos sobre Serbia? (en %)

	III-99(*)	IV-99	V-99
TOTAL	(1.207)	(1.214)	(1.213)
- Muy a Favor	1	4	5
- Más bien a favor	5	22	18
- No tengo opinión	10	13	9
- Más bien en contra	22	24	29
- Muy en contra	52	29	34
- NS/NC	10	7	6

(*) La pregunta se realizó dos semanas antes de que se iniciaran los bombardeos.

En cuanto a la opinión publicada, que refleja la pluralidad de la sociedad española, líderes de opinión señalan cómo, justamente en el aniversario del Tratado, la propia existencia de OTAN se justifica con la entrada en guerra en los Balcanes, aunque los argumentos sean de defensa de los derechos humanos, violados por un dictador contra todo un pueblo. Y que la celebración, con la elaboración del Nuevo Concepto Estratégico, ha tenido un “telonero” muy especial: los bombardeos sobre Kosovo. Además, la decisión de intervenir se ha tomado en una coyuntura muy especial para Europa, incapaz de adoptar decisiones ante la crisis, cuando estaban reunidos sus responsables políticos europeos en Berlín para elegir al nuevo Presidente de la Comisión. Lo que hace patente la hegemonía de EEUU pero, también, la indecisión y carencia de política exterior común europea al margen de los intereses estratégicos de la OTAN, en general, y de EEUU en particular. Sin embargo para la intervención aérea sobre Serbia, la OTAN necesitaba el permiso de los 19 países que la componen y lo obtiene, desde la interlocución y coordinación de Javier Solana, sin dilaciones. De este modo, los gobiernos aliados aprueban la intervención bajo el indiscutible liderazgo político y tecnológico de USA. La impresión es que se quiere actuar decididamente y que se quiere hacer sin justificaciones técnico-jurídicas, obviando el más que posible veto de Rusia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En este contexto, el nuevo CE que se diseña en Washington es desconocido para la opinión pública española, que desde hace días es informada de los ataques aéreos de la guerra para salvar a un pueblo, el kosovar, de la amenaza étnica de Milosevic. En consecuencia, para la sociedad española, la intervención militar aliada contra ese régimen se identifica con lo que representa en esos momentos la OTAN y más aún, vincula la intervención aérea con la nueva estrategia que se plasma, días después de los ataques, en Washington.

Sobre todo, la opinión publicada en los medios de difusión de España se sorprende de que la intervención se realice sin mandato de Naciones Unidas, a nivel internacional y, sin debatir en el Parlamento, a nivel nacional, como requeriría una interpretación exacta del Derecho Internacional y de nuestro texto constitucional. Sin embargo, también se trata de justificar con el derecho de injerencia humanitaria cuya más reciente plasmación tuvo lugar en Bosnia, pero eso sí, con mandato de Naciones Unidas. Así, las “novedades” de la intervención se analizan bajo dos prismas: el de que la defensa de los derechos humanos de los kosovares requería una actuación decidida aliada tras los fracasos diplomáticos, y Naciones

Unidas no podía ser el obstáculo, y el de que se estaba trastocando el Derecho Internacional y la propia Carta de ONU con lo que esto pudiera significar para el futuro. En definitiva, hay conciencia clara que, lo que plantea la intervención atlantista sobre Yugoslavia es una nueva concepción del derecho internacional: la imposición internacional del llamado derecho de injerencia humanitario, pero sin la legitimación jurídico-internacional vigente hasta ese momento. EEUU, al frente de un grupo de naciones entre las que destacan Francia, Reino Unido y Alemania (y donde también estamos nosotros en cuanto se utiliza la cobertura de la OTAN), se consideran autorizados a hacer la guerra a un país tercero, Yugoslavia, con el objeto de proteger a una parte de la población de ese mismo país, los albanos-kosovares, contra la represión del gobierno de Milosevic. Pero la discrepancia, o más bien el desconcierto y la preocupación, se produce cuando se actúa sin mandato del Consejo de Seguridad, lo cual rompe la legitimidad del orden internacional establecido. Hasta entonces las intervenciones humanitarias habían tenido lugar en Bosnia (para sostener al Gobierno federal de Sarajevo frente al separatismo de Pale) a petición de su Gobierno, internacionalmente reconocido, frente a una agresión desde el exterior realizada por los serbios y con la aprobación del Consejo de Seguridad. También, y no la OTAN, se había intervenido contra Irak para proteger al pueblo kurdo tras la estela dejada por la guerra del Golfo que había anexionado Kuwait. Y no era éste el modelo de la intervención OTAN en Yugoslavia. Además, como se retransmiten por todas las televisiones imágenes de la reunión de Washington, donde se negocia en el acuerdo sobre el nuevo CE, al mismo tiempo que los bombardeos ya se han iniciado, la percepción de la sociedad no se fija tanto en la Cumbre como en que ésta hace posible la guerra. Y en los centros de discusión y opinión se acalora el debate entre quienes, jurídica y políticamente, plantean el tema desde la teoría de limitación del principio de soberanía de los Estados, las nuevas relaciones tras el fin de la Guerra fría y las nuevas misiones de pacificación y defensa de los derechos humanos que justificarían la "guerra humanitaria", hasta quienes defienden que todo esto tiene que ir acompañado de profundas reformas que garanticen la defensa de los derechos humanos con el menor riesgo posible y la mayor legitimidad.

Pero también se empieza a plantear en la opinión, justificada la intervención y ya desde una estrategia muy concreta, y puesto que los ataques aéreos no obtienen el rápido éxito esperado y tienen lugar "efectos colaterales" sobre la población civil, la posibilidad de intervención terrestre. Si han

sido necesarias las actuaciones ¿Por qué no terminar cuanto antes? ¿Qué guerra “justa” es ésta en la que mueren civiles y no hay un militar muerto? ¿Hay algún motivo por el que OTAN se ciña a ataques aéreos? realmente lo que se empieza a debatir es el modelo de ataques en las intervenciones humanitarias, que no se habían planteado más allá del ataque aéreo cuando OTAN, con mandato de Naciones Unidas, ataca objetivos serbios en Bosnia. Pero la realidad es que tanto en Bosnia como en Kosovo la OTAN tiene claro que no quiere arriesgar sus propias vidas en estas operaciones, lo que tiene sentido para el apoyo social en los países aliados, pero puede resultar preocupante porque la destrucción desde el aire puede perjudicar mucho a los teóricos defendidos. También los más informados tenían presente que en Bosnia antes se habían producido reveses serbios en la guerra terrestre, además de la expulsión masiva de serbios de la Krajina croata. En el caso de Kosovo, las deportaciones eran de albanos-kosovares y sus éxitos militares limitados a la guerrilla. De ese modo, colateralmente a la justificación de la intervención y también desde su crítica, los medios empleados empiezan a formar parte de la inquietud manifestada por los que crean opinión en los medios, y la sociedad recibe y debate.

En este sentido, y una vez más con datos cedidos por ASEP, se observa que los españoles están bastante divididos en cuanto a que los aliados envíen tropas terrestres para garantizar la paz en Kosovo, aunque superan algo más de ocho puntos los partidarios de que sí se envíen, tanto antes de iniciados los bombardeos como después, cuando se percibe algo más la necesidad.

Posición favorable o contraria a que la OTAN y otros países europeos, incluida España, envíen

Tropas del Ejército de Tierra para garantizar la Paz en Kosovo (en %)

	III-99(*)	IV-99	V-99	VI-99
TOTAL	(1.207)	(1.214)	(1.213)	(1.223)
- Muy a Favor	10	6	9	14
- Más bien a favor	30	29	26	31
- No tengo opinión	13	14	12	13
- Más bien en contra	12	20	22	16
- Muy en contra	22	23	23	20
- NS/NC	12	7	7	6

(*) La pregunta se realizó dos semanas antes de que se iniciaran los bombardeos

EL DEBATE INTELLECTUAL SOBRE SOBERANÍA E INTERVENCIÓN BÉLICA HUMANITARIA

Además de las opiniones publicadas y del clima social que en torno a ellas se genera por la intervención bélica en Yugoslavia, hay en medios intelectuales, ya antes de que se plasme el nuevo CE de la OTAN, un debate muy serio en torno a la soberanía de los Estados, en general, y al derecho de injerencia humanitaria, en particular, que limita el principio de soberanía. La discusión sobre la soberanía que interesa al derecho y a la política sigue, como en el nacimiento de ambas disciplinas, orientada por la idea de paz, de pacificación entre los pueblos tras el fin de la segunda guerra mundial. No obstante, el derecho y la política han instrumentalizando el concepto de soberanía, convirtiéndolo en algo lo suficientemente flexible como para que quepan interpretaciones al derecho de injerencia humanitaria. Desde este punto de vista, el marco del análisis se refiere al enfoque de la soberanía como capacidad normativa en el escenario internacional y, en definitiva, al alcance y límites de la soberanía estatal en el ámbito de las reglas que deben regir las relaciones inter-estatales, introduciendo elementos de carácter ético que sirven de reflexión. Desde esa perspectiva, en el derecho internacional contemporáneo se va afianzando la idea, cada vez con más fuerza, de que la soberanía de los Estados no puede servir de escudo inexpugnable frente a la violaciones graves de los derechos humanos. Y que no pertenece a la jurisdicción interna de los Estados el genocidio, esclavitud, el apartheid o las deportaciones de gentes en masa. Ahora bien, en los casos de injerencia armada, el tema es más controvertido y descansa sobre la extensión que se dé a los derechos humanos como límite de la jurisdicción interna de los Estados.

El derecho internacional contemporáneo ha venido evolucionando desde el principio de que todo Estado tiene autonomía interna ilimitada respecto a sus propios ciudadanos, hasta la extensión del derecho de agresión a la dominación colonial y racista, equivalentes a la agresión de un Estado frente a otro. El debate se bipolariza entre el transpersonalismo de la analogía entre Estados e individuos, y la consideración de que los derechos básicos de los individuos se fundamentan con independencia de los derechos internacionales de los Estados. En el primer supuesto el Estado es una especie de "individuo" cuya autonomía debe ser respetada por los demás Estados, y la naturaleza de las relaciones entre individuos y Estado es irrelevante a efectos internacionales, con lo que la única justificación de intervención armada sería la respuesta frente a una agresión

exterior. En el segundo supuesto, desde una visión ética, se incluye la justificación de las intervenciones armadas protectoras de los derechos humanos que vienen a ser como la versión, de hoy, de la “guerra justa” que incluía en la legítima defensa la reivindicación de los derechos y la reparación de las injusticias. Incluso hay doctrinas que derivando la posición internacional de los Estados en los derechos individuales, a su vez, justifican la posible intervención humanitaria, pero la limitan sólo a gravísimos y contados casos. En cualquier caso, si bien en estos planteamientos filosófico-políticos, la base de la discusión es el principio de autonomía de los Estados, lo que sí contempla aquel debate, que justifica la intervención armada humanitaria, es que siempre la salvaguarda de los derechos individuales debe incluir la “proporcionalidad”. Y, desde ese supuesto, los diferentes autores reflexionan sobre las condiciones que debe cumplir la posible intervención: la necesidad, la utilidad y la seguridad ante las violaciones gravísimas y extremas de los derechos humanos, desde la óptica de evitar posibles abusos.

También, y es interesante resaltarlo en función del análisis que realizamos sobre el nuevo CE, la idea que subyace en los representantes de la línea de pensamiento que defiende el derecho de injerencia humanitario es que los gobiernos no representativos no son internacionalmente legítimos. Desde esta interpretación ni siquiera hace falta que las agresiones a los derechos humanos alcancen extensiones genocidas, aunque sólo la violación de los derechos civiles y políticos básicos autoriza la intervención, que los ciudadanos oprimidos deben reclamar o aceptar de buen grado. Aquí subyace la realidad de que sólo se ha aplicado a países pequeños y sin poder político. Rusia, China... y otros países que han violado sistemáticamente los derechos humanos han quedado fuera de aquellos principios teóricos justificadores. Y sigue el razonamiento. No obstante, el que la intervención pueda ser moralmente permisible no implicaría, obligatoriamente, que fuera moralmente exigible, ya que los costes que pueda acarrear, para la comunidad internacional o para los que intervienen, pueden llegar a sobrepasar los beneficios probables.

Los argumentos contrarios a la intervención por razones humanitarias durante la guerra fría y el bipolarismo se basaban en la posible escalada de conflictos y de intervinientes, desde una intervención localizada hasta una confrontación global, incluso nuclear, y el daño que los armamentos modernos pudieran infringir, quebraría el principio de proporcionalidad entre lo que se quiere evitar y el daño que se produce en los ataques. Hoy estos argumentos son refutados, reconociendo que no pueden obviarse

estos supuestos pero que el peso de ambos ha disminuido en la nueva situación internacional y que, además, cabe el realizar una evaluación y articular una estrategia concreta que permita valorar correctamente la intervención. Sin embargo, se reconoce que pueden darse situaciones como el fracaso de la operación y el riesgo de abusos o “efectos colaterales”. En este sentido, la justificación de la intervención humanitaria pasaría por fortalecer estructuras organizativas más sólidas en la comunidad internacional, ya que si no, advierten, un Estado hegemónico, seguido por otros Estados, sería el que interpretara y dirigiera las intervenciones humanitarias. Todo esto se debatía antes de la intervención en Kosovo y de la elaboración del nuevo CE, lo que implica la inquietud intelectual ante el nuevo escenario internacional y la cercanía a lo que pudiera ocurrir en la práctica político-defensiva de la Alianza Atlántica. El pensamiento intelectual ya trataba de justificar teóricamente la injerencia humanitaria, aunque con controles que aseguraran que el defender derechos humanos, en general, nunca pudiera implicar lesionar los derechos de algunos otros.

EL DEBATE EN LAS ONG,S DE AYUDA HUMANITARIA

Creo que —tal como se viene planteando en estas líneas de forma somera— el análisis sociológico-politológico del nuevo CE y, más que éste directamente, el debate, pensamiento y circunstancia del impacto en la sociedad española de la nueva situación jurídica-internacional abierta por la nueva OTAN del siglo XXI habría, además, que tratar de describir cuál es el estado de la cuestión en las organizaciones humanitarias de la sociedad civil, que vienen, también, cuestionándose algunos temas, reflexionando sobre las intervenciones humanitarias y actuando en escenarios bélicos o pacificadores con organizaciones supra-nacionales y, en concreto, ahora, en Yugoslavia.

La puesta en práctica del CE requiere, como nos ha demostrado la experiencia en Kosovo y anteriormente en otros escenarios, combinar la defensa de los derechos humanos y el mantenimiento de la paz con la asistencia humanitaria, lo cual representa en algunos momentos lógicas enfrentadas. Pero, además, es que las organizaciones humanitarias son neutrales, vivas, dinámicas y aunque la independencia es eje básico de su planteamiento, la democracia, hoy, forma parte indisoluble de sus actuaciones. En este sentido, muchos han sido los cambios, en los noventa, del Derecho Humanitario y de la acción humanitaria. Muchos Estados se han adherido a los protocolos de Ginebra, y se tratan de crear instrumentos

jurídicos relacionados con los conflictos bélicos (protección al personal de ONU y asociados, avance en la regulación del uso de armas como laser y minas y, en concreto, el Tratado de Otawa —1997— sobre la prohibición de minas anti-persona). Pero, sobre todo, es interesante recalcar, los esfuerzos para fortalecer el régimen internacional contra los crímenes de guerra y contra la humanidad, como han sido los Tribunales especiales para los crímenes en la antigua Yugoslavia y en Ruanda. En 1998, se creó en Roma el Tribunal Penal Internacional, pero EEUU, el país más importante en la geopolítica global, no ha firmado aquellos instrumentos y ha rechazado el último, con lo que la eficacia es nula. Paralelamente han aumentado los presupuestos para las acciones humanitarias, desde el ACNUR hasta el Comité Internacional de la Cruz Roja, y Naciones Unidas ha tenido, hasta la intervención aérea sobre Kosovo, un papel creciente en las crisis. El sistema de Naciones Unidas asume que las guerras civiles no eran un problema solamente entre Estados sino que tenían implicaciones muy grandes para la sociedad internacional, y se ha responsabilizado de la protección a las víctimas —prisioneros y refugiados— y del personal humanitario en guerras civiles. Sin embargo existe un “handicap”, visualizado claramente en la intervención de la OTAN en Kosovo: las relaciones de poder y funcionamiento del Consejo de Seguridad con el derecho de veto, y la contradicción de imponer sanciones y al mismo tiempo administrar ayuda humanitaria. La OTAN ataca por el aire a Serbia y Kosovo sin mandato de la ONU, argumentando que era necesario el uso de la fuerza para acabar con la limpieza étnica de Milosevic y que no esperaban a ninguna resolución del Consejo de Seguridad porque sabían que sería bloqueada por Rusia y China. Esta decisión de intervenir es debatida por las ONG,s con mucha preocupación y desde diferentes ópticas, aunque, en principio, la mayoría de ellas era partidaria del derecho de injerencia humanitaria pero de acuerdo con los instrumentos internacionales existentes.

Ya al final de la guerra fría aumenta el papel y alcance de las actividades humanitarias y de ayuda para alterar el contexto de la violencia, desviándose fondos financieros directamente a las ONG,s y legitimando sus actividades en un contexto que exigía el envío de ayuda. Cada vez más en relación con ONU, las ONG,s actúan en áreas de conflicto bélico y en terrenos fronterizos, lo que apoya y legitima, a expensas de la soberanía nacional, operaciones para la entrega de ayuda de emergencia. Las actuaciones se basan en la creencia de que la ayuda y el desarrollo pueden reducir la vulnerabilidad frente a la violencia, además de ser una herra-

mienta para controlar el conflicto. Es una tendencia que refleja el interés en abordar las raíces de los conflictos armados y la resolución de conflictos como una nueva e importantísima tarea para las ONG,s.

Y todo ello se lleva a cabo simultáneamente con lo que podría denominarse “auge del humanitarismo militar”. Efectivamente, incluso en la Guerra Fría se habían producido intervenciones militares en apoyo de objetivos humanitarios —bajo el principio de neutralidad operativa— dentro de los parámetros de las respuestas que daban los Estados de forma individual a violaciones de derechos humanos, y habían tenido lugar operaciones de mantenimiento de la paz, limitadas a interponer una fuerza internacional entre dos Estados enfrentados para hacer cumplir el alto al fuego. Para que la fuerza de interposición pudiera actuar era preciso el acuerdo de las partes y no usar la fuerza salvo en defensa propia. Tras el fin de la Guerra Fría, con el crecimiento de la cooperación internacional, se desarrollan, cada vez más, intervenciones militares colectivas sancionadas con resoluciones de la ONU (Liberia, Irak, Somalia, Bosnia-Herzegovina), con actuaciones fundamentalmente humanitarias que incorporaban acciones de desarrollo importantes y que contaban con la participación de ONG,s para repartir la ayuda, gestionar campamentos... En Naciones Unidas, Butros Ghali, con la “Agenda para la Paz”, enmarcaba las operaciones multilaterales desde un enfoque integral para: supervisar acuerdos de alto al fuego, el reagrupamiento y desmovilización de fuerzas armadas, destrucción de armas en procesos de desarme, integración de combatientes en la vida civil, retirada de minas, retorno de refugiados y desplazados, entrega de ayuda, formación de nuevas fuerzas policiales, verificación del respeto a los derechos humanos, apoyo a la implantación de la democracia y a la rehabilitación económica. Fruto de este planteamiento han sido las actuaciones en zonas de guerra como en Bosnia y Somalia, y los despliegues después de lograrse un acuerdo, como en Namibia, Mozambique, el Salvador y Camboya.

Hasta aquí todos están de acuerdo. El problema surge, como en otros segmentos sociales, cuando se llevan a cabo los bombardeos aéreos sobre Serbia y Kosovo, sin la resolución de la ONU. Las ONG,s humanitarias que mantienen orgullosamente el principio de neutralidad como base de sus actuaciones necesitan, hoy, las intervenciones militares —apoyo estratégico, corredores humanitarios, transporte de ayuda, etc.—, pero se sienten sorprendidas de la decisión de la OTAN de actuar, efectivamente, sin mandato. En muchos casos las contradicciones entre la defensa de los derechos humanos y las bombas hace que algunas se

vayan del terreno. Pero es que, además, ¿puede haber neutralidad ante un conflicto de tales características? En consecuencia, uno de los debates que en estos momentos mantienen las ONG,s es el hasta dónde de la acción humanitaria y el hasta dónde ignorar el sistema jurídico-internacional hasta ahora establecido, que se rompe en la última intervención otanista sobre Yugoslavia, donde el principio humanitario se utiliza para situaciones muy conflictivas, complejas y con profundas raíces culturales, determinándolas. Una y otra vez se formulan la pregunta ¿Está justificado intervenir por la fuerza contra un Estado por las violaciones de derechos humanos que éste comete dentro de su territorio? ¿Está legitimada la “guerra humanitaria” que viola disposiciones y tratados internacionales aceptados por gran número de Estados? La operación “Fuerza Aliada” provoca una profunda escisión en las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de acción humanitaria al ser el pretexto de su defensa lo que provoca la guerra. Sin embargo, en muchas de ellas se está de acuerdo con el objetivo declarado por la OTAN de proteger a los kosovares y propiciar que volvieran a sus casas después de la huida, aunque la violencia de los ataques y los “efectos colaterales” sobre la población civil, así como la violencia cada vez más extrema de Milosevic, exasperan las conciencias.

Los argumentos que apoyan la “novedad” de la intervención aliada en las ONG,s parten de la contradicción de esta crisis y de que no hay respuesta jurídica definitiva. No obstante, se buscan resquicios legales que tratan de respaldar esa operación: la Resolución 1199, de 23 de septiembre de 1998, remitía a posibles “nuevas acciones” si no se cumplían las medidas exigidas, aunque se reprochase el que no se hubiera intentado, en marzo de 1999, tratar de obtener la autorización del Consejo de Seguridad, que sólo se convoca a petición de Rusia cuando ya han comenzado los bombardeos para detenerlos. Y como siempre hay en los planteamientos políticos de las actuaciones —y la acción militar de OTAN lo es— algún resquicio que justifica lo realizado, al perder la resolución rusa por tres votos frente a doce países que sí apoyaban la intervención militar aliada, se considera que hay una cierta legitimidad para la acción que se había iniciado dos días antes, el 24 de marzo. Además, se acude a la “necesidad humanitaria irresistible”, reconociendo que si bien no hay en el Derecho Internacional doctrina sobre la necesidad humanitaria, era justificable el empleo limitado de la fuerza militar, aun sin mandato de la ONU, porque era la única manera de evitar una catástrofe inmediata e irresistible, pero siempre con la cautela de que es una situación excepcional en

la que se han evaluado objetivamente las circunstancias. Otro argumento empleado para tratar de buscar alguna justificación legal se refiere a las violaciones de la Convención sobre el Genocidio y a los crímenes contra la humanidad.

Sin embargo, en estas organizaciones hay claras salvedades a la base legal en la que han tratado de legitimar la intervención humanitaria. Se refieren a que se han dado actuaciones que plantean serios interrogantes a la actuación de la OTAN, al saltarse algunas de las exigencias del Derecho Internacional Humanitario; al peligro que puede entrañar para el futuro el argumento de que la OTAN tiene el derecho y el deber general de actuar como garante e intérprete de resoluciones del Consejo de Seguridad y, sobre todo, al carácter selectivo de la intervención en Yugoslavia: ¿Por qué en Kosovo y no antes en la limpieza étnica de croatas sobre serbios en la Krajina en 1995? ¿Por qué no en otros conflictos fuera del escenario próximo europeo?

En definitiva, a la preocupación planteada en 1997 por el Informe Mundial sobre Desastres de Cruz Roja y Media Luna Roja sobre la cuestión general de si pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias, ante la realidad de las misiones militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad que declaran “intervenciones humanitarias”, se ha añadido el último conflicto de los Balcanes y la intervención aliada que ha llevado la confusión a extremos increíbles. El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, elaborado sin estar resuelta, totalmente, la crisis de Kosovo, está obligando a las ONG,s de ayuda y de defensa de derechos humanos a reflexionar muy seriamente sobre su futuro y el del nuevo orden internacional. Cuando “su debate” estaba sin concluir, les han venido dados nuevos supuestos y eso en un momento de protagonismo social como nunca había existido. En estos momentos se analizan los nuevos desafíos, se adaptan al derecho de injerencia humanitario y conviven con las fuerzas pacificadoras al mando de OTAN (KFOR) en el terreno, están protegidas por los corredores humanitarios y gestionan campamentos montados por las fuerzas militares. La interrelación cívico-militar es cada vez mayor como queda patente en Bosnia y ahora, en Kosovo, y será muy importante, después, en el desarrollo de la estrategia OTAN del siglo XXI. En este sentido ya se escuchaban voces, militares y civiles, que reclamaban más esfuerzo para que la coordinación fuera más eficaz y que seguían con atención la reunión de Washington en relación con las tareas OTAN a la hora de dirigir operaciones de pacificación.

EL DEBATE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARLAMENTO

Si bien la actuación en Kosovo no requirió por parte del Gobierno la autorización parlamentaria, y solamente se realizaron sesiones informativas, y los parlamentarios designados por los grupos siguieron trabajando en la Asamblea del Atlántico Norte, me parece muy importante destacar, por la relación que tiene con la defensa de los derechos humanos que reitera y proclama el nuevo CE, los trabajos parlamentarios con motivo del aniversario de la Declaración Universal. Para ello la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de Diputados había creado una Sub-comisión relativa al 50 aniversario de la Declaración de Derechos Humanos (Resolución 217 de Naciones Unidas del 10 de septiembre de 1948), con el ánimo de conmemorar la efemérides. Fruto de este trabajo fueron una serie de Propuestas de Resolución aprobadas, por unanimidad, por el Pleno del Congreso de Diputados, en sesión extraordinaria, el día 1 de julio de 1999.

Con su aprobación, el Parlamento, representante del pueblo, con base en la defensa de los derechos humanos y en su carácter universal, indivisible e interrelacionado de todos ellos, insta a todos los protagonistas de la vida internacional, Estados, Gobiernos, Organizaciones no Gubernamentales e individuos, a que jueguen un papel activo y comprometido en su defensa. Y aun cuando todo el texto es importante, algunas de las cuestiones afectan muy directamente al tema que aquí analizamos: el derecho de injerencia como posible elemento de la nueva estrategia de OTAN, en función de la defensa de los derechos humanos.

En este sentido el Presidente de la Comisión de Exteriores del Congreso, Javier Rupérez, dice en la presentación de la Publicación de los trabajos de la Subcomisión: "Los principios básicos que abonan la consideración global de la dignidad humana se sitúan aquí en un contexto en que estabilidad y observancia de los derechos humanos son inseparables. Tanto como para preconizar sin paliativos el derecho a la intervención allá donde se produzcan violaciones masivas de tales derechos".

Así, parte de que las normas relativas a derechos humanos no sólo obligan a los Estados respecto de sus ciudadanos, sino frente a la Comunidad Internacional en su conjunto. Y, en consecuencia, la Comunidad Internacional puede y debe intervenir ante violaciones sistemáticas de esos derechos, de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Además, siempre en relación con la Carta y el acta final de

Helsinki, las reafirma y justifica en que sus violaciones no pueden dejarse al arbitrio de las respectivas soberanías nacionales, y aún más, su puesta en práctica efectiva es elemento básico de las relaciones internacionales y fundamental para orientar las interestatales. Además, el documento parlamentario considera la importancia de trabajar por la universalidad de instrumentos existentes, como el Tribunal Penal Internacional y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y lesa humanidad —entre otros enunciados— que se refieren a temas muy directamente ligados con el fondo de la aplicación de la nueva estrategia OTAN y con la justificación de intervenciones fuera del artículo cinco.

VERTEBRACIÓN DE LA SOCIEDAD Y LÍNEAS DE FUTURO

Al inicio de este capítulo se señalaba que, al margen de la preocupación por la forma de la intervención en Kosovo, los españoles, cada día más, sentían normal y necesaria su integración en la OTAN como supuesto básico de participación y defensa de los valores occidentales, al mismo tiempo que aumentaba, hasta situarse entre las instituciones más respetadas, la valoración de nuestras Fuerzas Armadas. Y todo ello, no cabe duda, se ha producido en el contexto del fin de la Guerra Fría por la participación de militares en las nuevas misiones internacionales de pacificación y apoyo humanitario más allá de nuestras fronteras, sobre las que la opinión pública expresa acuerdo mayoritario, movilizadora por el “centro social” o líderes de opinión. Ahora bien, también es significativo destacar el desconocimiento de la sociedad española de las cuestiones de seguridad y defensa, que si bien no es hoy tan grande como cuando España ingresó en la OTAN, todavía no alcanza niveles significativos para poder hablar con propiedad de “una nueva cultura de la defensa”, pese a los esfuerzos del Gobierno, lo cual exige mayores dosis de sensibilización social para implicar realmente a la sociedad española en la tarea de comprender, apoyar y participar en el devenir de nuestra Defensa, de sus necesidades y de sus responsabilidades e intereses estratégicos.

Ahora, aprobada la estrategia de OTAN que abre la puertas al siglo XXI y a nuevos supuestos, incluso los ensayados en Kosovo, sería el momento de plantear hasta qué punto esta nueva etapa puede y debe contribuir a la vertebración de la sociedad española, de sus fuerzas Armadas y de sus valores e ideales. Y la primera e inmediata respuesta es: debiera.

En primer lugar, en relación con las FFAA, éstas tienen que tener las capacidades tecnológicas, operativas y logísticas necesarias para poder responder a las responsabilidades que se les van encomendando, lo que puede suponer la necesidad de incrementar sus presupuestos y en consecuencia, que la sociedad les dedique más recursos. Pero para ello es preciso que la sociedad esté realmente concienciada del papel que desempeñan y de lo que significan para su seguridad y defensa, de forma que pueda resultar "socialmente rentable" —en lenguaje políticamente correcto— aumentar sus partidas. En realidad, si la sociedad valora muy bien a sus FFAA y quiere que participen en las nuevas misiones internacionales, sería fácil lograrlo, pero el problema se plantea ante la pregunta: si no quieren pagar más impuestos, ¿a costa de qué? Y aquí caen los argumentos. La voluntad política se debe imponer para ser consecuente con la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa y con las responsabilidades y compromisos que de ellas se derivan. No puede quedar todo en resultados de encuestas favorables a la imagen de las Fuerzas Armadas y en declaraciones políticas voluntaristas, grandilocuentes y retóricas. Pero es que, además, el proceso de profesionalización de la institución, que la sociedad quería mayoritariamente, camina en ese sentido.

En definitiva, lo que resulta cada día más imprescindible es realizar "pedagogía" clara que supere compartimentos estancos civiles-militares, y que haga realidad la nueva cultura de la defensa, que implica tanto la inter-relación de la política exterior y de la defensa desde una perspectiva universalista de la presencia de España en el mundo, en un escenario estratégico globalizado, como la consideración de que es necesaria la participación de la sociedad.

En relación con nuestra condición de país miembro de la Unión Europea, el nuevo CE se refiere a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa como expresión de responsabilidades compartidas que requieren la cooperación entre la OTAN, la UEO y, "cuando resulte adecuado", con la UE. Y aunque esa advertencia puede interpretarse como un recorte a la voluntad real de cooperación, es una puerta abierta a otra vertebración: la de los ideales europeístas de la sociedad española y a un mínimo reconocimiento de la posible autonomía defensiva. El hecho de que Mister Pesca sea el antiguo Secretario General de la OTAN cuando se debatía el CE, puede interpretarse bien negativamente, por los pesimistas realistas, o positivamente, por los optimistas voluntaristas.

Pero es en torno a los valores democráticos pacificadores, que vinculan sociedad-ejércitos españoles-OTAN, donde la vertebración se produce de forma más clara. El debate en torno a la injerencia humanitaria se relega e incluso se olvida cuando, después de la destrucción, llega la hora de la pacificación y de la reconstrucción. Aquí la nueva estrategia de la OTAN se interioriza en la sociedad española. La KFOR que apoya a los refugiados en Kosovo y que comanda OTAN con mandato del Consejo de Seguridad, aúna los esfuerzos civiles y militares. Muchos voluntarios españoles quisieran estar en el terreno donde la colaboración KFOR-ONG,s (CIMIC) actúan de forma coordinada desde el convencimiento de que una vez satisfechas las necesidades inmediatas las organizaciones civiles están mejor dotadas para promover la ayuda humanitaria.

Ahora bien, el entendimiento claro por parte de la sociedad española de la nueva estrategia de la OTAN y la mayor vertebración civil-militar que ésta debiera aportar pasa, además de informar y sensibilizar sin manipulaciones mediáticas y de capacitar y dotar a las FFAA, por adaptar Naciones Unidas a la nueva era post-Guerra Fría. Si el principio de injerencia humanitaria ya está avalado por doctrinas jurídicas, e incluso se acepta por organizaciones humanitarias, habrá que, al referirlo a los principios de la Carta de ONU, ser consecuente. Y si el derecho de veto es un obstáculo, mejor sería modificar un Consejo de Seguridad reflejo de otra época. La seguridad jurídica es base de los Estados de Derecho democráticos. Y la nueva etapa de la estrategia de la OTAN exige un salto, también, hacia la normalidad del Derecho Internacional que, por otro lado, exige la puesta en marcha de instrumentos jurídicos internacionales concretos, el más importante el Tribunal Penal Internacional. Estos son los supuestos. Así será mucho más real la implicación en los valores de la democracia y de los derechos humanos en el nuevo escenario diseñado por la OTAN.

El problema de los Balcanes todavía no está resuelto. Ni los bombardeos ni las misiones de Paz han traído la estabilidad definitiva e, incluso, se escuchan voces, en Montenegro, amparadas por la posible defensa de OTAN. En los Balcanes hay, todavía, muchas víctimas y muchos verdugos. Puede que todos tengan un poco de cada y está resultando muy difícil gestionar la reconciliación y la paz.

La OTAN se ha jugado mucho pre-aplicando algunos de los aspectos de su nueva estrategia, y para que pueda realizarse una lectura objetiva de su defensa de los derechos humanos, hoy y en el futuro, la Política Exterior de los países miembros y, más en concreto, de la Unión Europea

tiene que ser creíble. Tiene que llegar más ayuda económica y completarse las fuerzas de KFOR comprometidas al territorio. Además, tiene que plantearse un acuerdo global para toda la zona, sin más parcheos, apoyado en el Pacto de Estabilidad para los Balcanes, que cree las condiciones que hagan viable su estabilidad política y económica para europeizarlos. La política es necesaria, ahora más que nunca, para la defensa de los valores de la democracia, de los derechos humanos y para que la nueva OTAN pueda desarrollar sus objetivos fundamentales de Paz, Seguridad y Libertad duradera para todos los aliados y sus futuros miembros. Y para que las personas lo comprendan, lo acepten y se sientan más implicadas en ello.

Para concluir, conviene resaltar la tesis central de este capítulo: que la sociedad española no debate y conoce en profundidad lo que significa, en su totalidad, el CE, ya que la crisis de Kosovo crea el clima en el que se aprueba la nueva estrategia y la opinión publicada polariza, en la decisión de OTAN de intervenir sin mandato de Naciones Unidas, el debate en los medios que se traslada a la opinión pública. No obstante, es en círculos jurídico-intelectuales, donde ya se venía debatiendo y, justificando, “el derecho a la injerencia humanitaria”, donde las reflexiones amplían su círculo y resaltan las contradicciones implícitas del actuar “sin mandato”, tratando de verificar las nuevas bases jurídico-internacionales de la actuación de OTAN. También, en el seno y entorno de las Organizaciones no Gubernamentales, que incluso en ocasiones habían demandado la intervención humanitaria, se produce un rico debate que todavía no ha finalizado.

Un año después, el CE, que sigue su desarrollo en aspectos técnico-defensivos, y que, en Kosovo, ha dado paso a las fuerzas de KFOR de Naciones Unidas, continúa, como tal y en lo que se refiere a su conocimiento por parte de la sociedad española, fuera del debate general. Sin embargo, las reales y posibles nuevas situaciones de su acontecer, sobre todo en la prevención de conflictos y gestión de crisis, comienzan a ser visibles para, al menos, parte de la sociedad, y a contemplarse un nuevo panorama sobre el planteamiento de la seguridad para el siglo XXI, basado en principios de cooperación y diálogo. Con mesura y tranquilidad.

FUENTES CONSULTADAS

- Díez Nicolás, Juan. *Identidad Nacional y Cultura de Defensa*. Editorial Síntesis. Madrid 1999.
- Banco de datos de ASEP. Director: Juan Díez Nicolás.
- Diferentes consultas de Hemeroteca.

- “Soberanía: un principio que se derrumba”. Varios autores. Editorial Paidós. Estado y sociedad 1ª edición, Barcelona 1996.
- “Los desafíos en la Acción humanitaria”, un balance. Varios autores. Editorial Icaria-Antrazyt. Barcelona 1999.
- RÚPEREZ, JAVIER y SERRANO ALBERCA, JOSÉ MANUEL. “Derechos humanos y Democracia: los primeros cincuenta años de la Declaración universal”. Publicación del Congreso de Diputados. Madrid 1999.