

La opinión pública europea sobre el futuro de su seguridad

ERIC
MARLIER

El hundimiento de los regímenes de la Europa del Este y de la propia Unión Soviética ha enfrentado a Europa con el reto de replantearse el papel y la estructura de las instituciones que canalizaron su crecimiento económico, aseguraron su bienestar y garantizaron su seguridad en los últimos cuarenta años. Y, entre estas instituciones, las más destacadas son la Alianza Atlántica y la Comunidad Europea. En estos tiempos, cuando ambas instituciones pugnan por adaptarse al cambio del entorno, los estudios de opinión sobre la problemática de la seguridad, y sobre la política europea de seguridad en concreto, adquieren particular relevancia. La opinión pública, que tan a menudo se desprecia, es sin duda una variable importante en las decisiones sobre política exterior y de defensa, por cuanto el parecer de las masas suele definir los límites aceptables de la política, dentro de los cuales las élites políticas pueden resolver las controversias que enfrentan a las mayorías. Si bien es cierto que el margen de maniobra de las élites es mayor en el ámbito de la seguridad que en otras áreas políticas, también lo es que en los últimos años las decisiones políticas sobre la seguridad cada vez se ven más sometidas al escrutinio y el debate públicos, lo cual puede interpretarse como el resultado de una participación más activa y mejor informada de la ciudadanía en el proceso político. Ni que decir tiene que la influencia de la opinión pública sobre la política de seguridad varía en función del contexto.

«Entre aquellos que manifiestan su opinión, diez personas de cada diez creen que la OTAN es esencial (76% en 1980, 70% en 1988, 65% en 1989 y 73% en 1991) »

Por descontado, dicha influencia se canalizará con mayor facilidad hacia el gobierno en aquellos países con una sólida tradición democrática. Mas, como Reyhler ha señalado con acierto, la influencia también depende del grado de consenso entre la opinión de las élites políticas, siendo mayor cuando las élites están divididas. Ahora bien, si consideramos la creciente fragilidad del consenso que supuestamente existía en el área de la seguridad y los profundos enfrentamientos de las élites políticas con respecto a las medidas de seguridad necesarias para el futuro, cabe suponer que estas élites buscarán el respaldo público a sus propuestas políticas. Dicho de otro modo, es probable que la opinión pública sea un factor de peso en el debate actual sobre el futuro de la seguridad en Europa.

En este artículo daremos cuenta de los resultados de un proyecto de investigación comparativa sobre la opinión pública y los temas de seguridad en Europa. El estudio, encargado por la unidad de "Estudios de Opinión, Investigación y Análisis" de la Comisión de las Comunidades Europeas, se ha llevado a cabo en el transcurso de 21 años, a partir de 1973, y está basado en el análisis de las series de datos ofrecidas por las encuestas de los Eurobarómetros. Los cuestionarios se pasaron a muestras representativas de la población mayor de quince años de todos los países de la Comunidad Europea en el otoño y la primavera de cada año.

Entre los temas tratados pueden destacarse la defensa de Europa, las grandes causas que hoy día merece la pena defender, las prioridades nacionales, la OTAN, los gastos de defensa y los sentimientos patrióticos. Debe señalarse, no obstante, que el estudio presenta la limitación de no incluir preguntas relativas a la importancia atribuida a las cuestiones de seguridad; pues es evidente que, a menos que se sepa si un individuo atribuye verdadera importancia a un tema, difícilmente podrá establecerse la intensidad de sus actitudes al respecto.

Empezaremos por el polémico tema de la OTAN. Esta organización ha gozado del apoyo generalizado, aunque no aplastante, de las mayorías de todos los estados miembros, aunque dicho apoyo a la Alianza Atlántica como institución no siempre se ha plasmado en el respaldo a las medidas que adoptaba. La pregunta que hay que plantearse es: ahora que el clima internacional ha sufrido cambios tan drásticos y que la OTAN se ha visto privada de su razón de ser fundamental, es decir, la amenaza soviética, ¿sigue considerándose necesaria su existencia?

El cuadro 1 muestra que la impresión de los europeos sobre la OTAN es a todas luces positiva. Entre aquellos que manifiestan su opinión, diez personas de cada diez creen que la OTAN es esencial (76% en 1980, 70% en 1988, 65% en 1989 y 73% en 1991). El respaldo de la opinión pública a la OTAN se ha mantenido en niveles elevados a lo largo de todo el período, e incluso aumentó entre 1989 y 1991. Debe señalarse, no obstante, que en 1989 la imagen pública de la OTAN sufrió un descalabro, el cual, aun teniendo

«Los gobiernos europeos mantienen posturas muy dispares en relación a la amplitud, misiones y naturaleza de una entidad europea de defensa.»

Cuadro 1

	Opiniones sobre la OTAN (% "todavía esencial")												
	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	Francia	Irlanda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	R.U.	Eur.
1980	45		80		30		48		61			70	58
1988	65	69	74	35	57	49	54		63	44	19	72	58
1989	55	66	59	39	41	45	46		58	37	24	67	50
1991	62	74	68	58	48	48	57		72	61	42	72	61

Fuente: Eurobarómetros 14, 30, 32, 35 (USIA).

Cuadro 2

	Mejor manera de decidir sobre el refuerzo de la defensa militar (% "conjuntamente con la CE")												
	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	Francia	Irlanda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	R.U.	Eur.
1976	49	32	56		48	27	39	25	58			45	47
1978	44	36	54		48	43	48	16	56			49	50
1981	50	40	64	34	64	46	52	65	58	38	43	55	55
1989	58	33	58	23	51	25	56	63	63	24	37	39	48
1990	53	42	50	31	42	24	60	68	67	26	40	47	47
1991	67	37	52	38	47	28	61	63	61	41	51	44	51

Fuente: Eurobarómetros 6, 10, 28, 32, 33, 35.

precedentes en la historia de la Alianza Atlántica, fue lo bastante grave como para poner en cuestión la supervivencia de la institución tal y como existía. Con el desmantelamiento del Pacto de Varsovia, la Alianza se enfrentaba a un entorno internacional radicalmente nuevo, y resulta comprensible que la ciudadanía se replanteara la función de la OTAN, una institución que, al fin y al cabo, se basaba en la necesidad de contrarrestar la amenaza soviética. En consecuencia, si la amenaza de la Unión Soviética ya no se consideraba tan grave como antaño, habría sido lógico esperar que la popularidad de la OTAN continuara cayendo hasta 1991. Sin embargo, no fue así, de lo que se deduce que la aceptación de la OTAN no está directamente relacionada con la amenaza soviética.

A fines de 1990, el aumento de las probabilidades de que se desencadenase una nueva guerra mundial, como consecuencia de la crisis del Golfo, sirvió para que la OTAN recuperase el apoyo de que gozaba en el pasado. En una época de renovada incertidumbre y peligro internacional, los europeos acudían a las instituciones existentes y conocidas en busca de protección. Sin embargo, el hecho de que la recuperación de la OTAN tras el cambio revolucionario de las relaciones Este-Oeste en 1989 se debiera en buena medida a un conflicto "fuera de zona" apunta hacia la necesidad de que la Alianza renueve sus fundamentos y estrategias. Las cumbres de Copenhague y Roma deben entenderse como pasos en esta dirección. El apoyo a la OTAN varía mucho de un país a otro. En la primavera de

«Mientras que no se observan diferencias significativas asociadas a la edad, los hombres son ligeramente más favorables a la defensa común europea que las mujeres (53% ver sus 50%)»

1991, en ocho países (de un total de once), la mayoría de los encuestados (desde un 57% en Italia a un 74% en Dinamarca) pensaban que la OTAN era esencial, mientras que el respaldo era minoritario sólo en tres países: Grecia (48%), Irlanda (48%) y España (42%). Este último dato tiene fácil explicación. Irlanda no pertenece a la Alianza Atlántica. Grecia está en conflicto con Turquía, otro país miembro de la OTAN. Y España ocupa una posición bastante periférica en la Alianza, siendo además el último país que se ha incorporado a ella.

Ahora bien, las diferencias entre los países tienden a decrecer. Si en 1988 la diferencia porcentual máxima (entre el Reino Unido y España) era del 55%, en 1991 se había reducido a un 32% (entre Dinamarca y España). Es interesante poner de relieve que este descenso se debe básicamente al aumento de las actitudes favorables a la OTAN en los países tradicionalmente menos proaliancistas y no a un descenso en los países más pro-OTAN.

Por último, resta indicar que el apoyo a la OTAN aumenta con la edad, así como la tendencia a ser un líder de la opinión.

La cuestión de la utilidad de la OTAN conduce naturalmente al tema de la valoración de las organizaciones de defensa supranacionales y, en particular, a la posibilidad de organizar un sistema defensivo europeo. El desarrollo de una política exterior y de seguridad común parece el resultado lógico de la integración europea. A medida que la integración se hace más profunda y abarca más áreas, también van ampliándose los intereses comunes de los estados miembros de la CE. Ahora bien, los gobiernos europeos mantienen posturas muy dispares en relación a la amplitud, misiones y naturaleza de una entidad europea de defensa.

¿Qué opina la gente sobre estos temas? Por ejemplo, ¿es la opinión pública europea favorable a que se amplíe la integración europea, y en qué medida?

Tal como indica el Cuadro 2, la mayoría de los europeos están a favor de que se expanda el área de seguridad de la Comunidad: a lo largo de todo el período, una pluralidad de europeos han estimado más conveniente que las decisiones en esta área fueran adoptadas por la Comunidad Europea actuando en conjunto y no por los países independientes. No obstante, las diferencias que separan a los países son notables y tienden a aumentar. En 1991, la diferencia porcentual entre Irlanda y Bélgica, los países más nacionalista y más europeista en esta campo, era mayor (39%) que la que separaba a Luxemburgo y Holanda (33%) en 1979. Por otro lado, cabe señalar que el porcentaje de encuestados indecisos y no interesados aumentó en todos los países. Aquellas personas con puntuaciones elevadas en la escala de liderazgo —es decir, aquellos con más probabilidades de hablar de política y de convencer a sus amistades— muestran una actitud significativamente más favorable hacia la integración europea en el área de la defensa. Este

dato no debe sorprendernos, pues los líderes de opinión tienden a tener una imagen más positiva de la Comunidad Europea que las demás personas.

La prosperidad social e individual, que permite el acceso a la preparación necesaria para integrarse en canales de comunicación social y política de creciente complejidad, es requisito del abandono de posturas localistas en favor de instituciones más complejas. Cabe esperar, por tanto, que el apoyo a la toma conjunta de decisiones en materia de defensa aumente con los niveles educativo, de renta y ocupacional. Y, efectivamente, así es. Asimismo, los posmaterialistas son más favorables a la política comunitaria en cuestiones de defensa que los materialistas.

Mientras que no se observan diferencias significativas asociadas a la edad, los hombres son ligeramente más favorables a la defensa común europea que las mujeres (53% versus 50%). Por último, las actitudes políticas también van unidas a pequeñas variaciones de la opinión: a medida que la ideología se desplaza de la derecha a la izquierda, aumenta la orientación europeista (de un 50% a un 54%). No obstante, estas diferencias son mucho menores que las variaciones entre los países, y debe decirse que los partidos derechistas e izquierdistas no han adoptado una definición clara y consistente con respecto al europeísmo. En 1976, 1987 y 1991, las encuestas de los Eurobarómetros incluyeron preguntas relativas a la posibilidad de que en el año 2.000 se creara un ejército europeo. En 1976, la pregunta era si estaban a favor o en contra de un ejército europeo conjunto. La mayoría respondió afirmativamente (56%), siendo los belgas y los alemanes los más favorables a la idea (67% y 66% respectivamente) y los daneses los más remisos (25%). En 1987 y 1991 la pregunta se formuló de una manera bastante diferente: ¿se habrían constituido unas fuerzas armadas comunitarias para el año 2.000? Las respuestas afirmativas sumaron un 49% del total en 1987 y había ascendido al 58% en 1991. Una vez más, los daneses demostraron ser los más escépticos con respecto a la perspectiva de que Europa disponga de su propio ejército en un futuro próximo, en tanto que los franceses, quizás sorprendentemente, dado su tradicional apego a la independencia nacional, ocupaban el extremo opuesto con un porcentaje del 64% de respuestas afirmativas. Debe señalarse, no obstante, que desde 1987 el gobierno francés se ha convertido en uno de los más fir-

«Como consecuencia de la guerra del Golfo, el 74% de los ciudadanos europeos se mostraron partidarios de que la CE desarrollara una política exterior común.»

Cuadro 3

Un ejército europeo - una realidad en el año 2000 (%)													
	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	Francia	Irlanda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	R. N.	Eur.
1976	67	25	66		60	32	60	45	64			38	56
1987	51	32	48	41	51	37	50	58	42	38	46	58	49
1991	55	40	53	57	64	46	60	46	58	47	61	57	58

Fuente: Eurobarómetro 6,2000,35.

«En la Europa de 1992, una mayoría aplastante de ciudadanos apoyaba la idea de crear una organización colectiva de defensa».



mes defensores de la defensa comunitaria europea, hasta el punto de llegar a crear, junto con Alemania, el embrión de lo que podría ser un ejército de integración: la Brigada Franco-Alemana.

Como es lógico, los "eurófilos" son más optimistas en relación a la posibilidad de que en el año 2.000 se haya creado un ejército europeo: el 64% de los encuestados con actitudes positivas hacia la CE creen que así ocurrirá, en comparación con el 41% de los antieuropéistas. Por lo demás, las opiniones se distribuyen con bastante uniformidad entre todos los segmentos de la población europea.

Cierto es que los europeos ven con buenos ojos la creación de una organización defensiva colectiva para los países de la CE, pero ¿debería esa organización suplantar a la OTAN? En otras palabras, ¿qué institución debe ser el principal foro para la toma de decisiones sobre la seguridad de Europa Occidental: la OTAN, la CE, la Unión Europea u otra organización? Ese fue el tema de una pregunta planteada en 1989. (Véase Cuadro 4).

Aunque la preferencia de buena parte de los europeos (36%) era la Comunidad Europea, el 30% pensaban que la OTAN debería continuar siendo el foro más importante en esta área. La Unión Europea sólo fue citada por el 5% de los encuestados, lo que puede atribuirse en parte a la escasa resonancia que esta institución ha tenido hasta el momento.

Los doce países comunitarios podrían clasificarse en tres categorías: aquellos con una gran mayoría de opiniones pro-aliancistas (Dinamarca, Alemania y Reino Unido), aquellos con un amplio apoyo para la Comunidad Europea (Grecia, Francia, Irlanda, Italia y España) y los restantes (Bélgica, Holanda y Portugal), donde la opinión está dividida. Sin lugar a dudas, la guerra contra Irak fue el suceso político y militar más destacado de 1991. Las dos últimas encuestas de los Eurobaró-metros incluían una pregunta relativa a la crisis del Golfo y a sus implicaciones en la política de la CE. Como consecuencia de la guerra del Golfo, el 74% de los ciudadanos europeos se mostraron partidarios de que la CE desarrollara una política exterior común, el 64% daban el visto bueno a que se acelerase la integración política, económica y monetaria, en tanto que el 62% expresaban su deseo de que la CE dispusiera de unas fuerzas europeas de intervención (véase Cuadro 5). Antes de la guerra, la idea de crear unas fuerzas de intervención rápida era objeto de una fuerte controversia. Sólo en cinco países comunitarios (Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda e Italia) había una opinión mayoritaria a favor de esa idea, que en Irlanda gozaba con el apoyo del 40% de la ciudadanía y despertaba más oposición que apoyo en los demás países. La opinión pública europea parecía reflejar la indecisión de los propios líderes políticos.

Al parecer, la aplastante victoria de las fuerzas aliadas en la Guerra del Golfo sirvió para otorgar credibilidad a la idea de crear unas fuerzas europeas de intervención, pues, excepción hecha de Dinamarca, en todos los países se registró un aumento del apoyo suscitado por este pro-

yecto. El aumento fue particularmente elevado en los dos países miembros con sentimientos antialiancistas más exacerbados, es decir, España y Grecia (+26% y +23%, respectivamente). Es interesante señalar que, si bien el respaldo a unas fuerzas europeas de intervención rápida es mayor en las filas de la derecha que en la izquierda (68% frente al 58% en 1991), la idea ha ganado adeptos entre los izquierdistas (del 43% a favor en 1990 a la mayoría de 1991).

De todo lo expuesto se deduce que, si bien los europeos tienden a interpretar los acontecimientos internacionales con una óptica semejante, sus opiniones se dividen cuando se trata de proponer respuestas adecuadas, y que esas divisiones parecen estar determinadas por factores a largo

Cuadro 4

El mejor foro para la toma de decisiones sobre la seguridad de Europa Occidental													
	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	Francia	Irlanda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	R.Ü	Eur.
OTAN	36	60	45	8	21	21	19		41	24	'12	42	30
CE	33	11	28	49	43	35	45		37	25	42	30	36
UE	5	1	2	5	3	1	15		2	3	2	1	5

Fuente: Eurobarómetro 32 (USÍA)

plazo. Las variaciones entre países resultan ser las más significativas, por encima de las determinadas por factores socioestructurales (edad, sexo, nivel educativo o estatus socioeconómico) y por los valores. En la Europa de 1992, una mayoría aplastante de ciudadanos apoyaba la idea de crear una organización colectiva de defensa, lo cual no significa, sin embargo, que en su opinión la OTAN hubiera dejado de ser esencial o que la CE debiera suplantar o reemplazar a la Alianza Atlántica en su papel de foro principal para la toma de decisiones relativas a la seguridad de Europa Occidental. En 1991, tras el breve período de relajación de las opiniones que siguió a la caída del muro de Berlín en 1989, los europeos seguían considerando a la OTAN como una pieza fundamental para su seguridad.

Por otro lado, la impresión de indefensión ofrecida por la Comunidad Europea durante el conflicto del Golfo pareció convencer a la mayoría de los europeos de la necesidad de desarrollar una política común en materia de seguridad y defensa. La mayor parte de la ciudadanía europea cree que la CE contará con unas fuerzas militares conjuntas en el año 2000. No obstante, aunque el consenso esté asegurado en cuanto a la necesidad de una mayor cooperación multinacional, la forma que debe adoptar continúa sujeta a debate: ¿unidades multinacionales integradas, como al parecer proponen los alemanes, los franceses y los belgas, o fomento de la cooperación entre los ejércitos nacionales en el seno de la OTAN o la UE, como sugieren los gobiernos británico y holandés? Para concluir, y abundando en lo que se señaló al principio, queremos

Cuadro 5

	Reacción deseada de la CE ante problemas como la crisis del Golfo												
	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Grecia	Francia	Manda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	R.U	Eur.
Analizar la integración	63	46	65	68	68	60	68	69	55,	64	64	55 •	64
Política ext. común	74	58	76	73	71	66	75	77	74	64	73'	80	74
Fuerzas europeas	64	40	49	62	59	51	66	49	68	46	59	72	62

Fuente: Eurobarómetro 35.

hacer hincapié en que los resultados mencionados deben interpretarse con cautela, por cuanto las series de datos ofrecidos por los Eurobaró-metros no nos permiten medir la importancia atribuida a los temas de seguridad. En general, los sondeos de opinión sobre estas cuestiones rara vez reflejan algo más que opiniones ante sucesos transitorios. En consecuencia , es probable que el interés y la formación sobre la seguridad sean escasos en importantes segmentos de la población.