

Defensa e indefensión de Europa

José R. Pardo de Santayana

VIIMOS en una época de preocupación por la seguridad. La necesitamos, tanto como personas para sobrevivir en un mundo competitivo y a veces hostil, como en forma colectiva. Las naciones precisan estar seguras frente a agresiones diplomáticas, económicas y financieras, así como frente a posibles agresiones armadas. Dentro de la política exterior de cada país ocupa un lugar preferente una política de seguridad que le proteja contra todo tipo de peligros.

Seguridad quiere decir, fundamentalmente, posibilidad de eliminar amenazas o agresiones, para lo que es necesario tener capacidad de reacción contra ellas y, por lo tanto, también una fuerza militar de defensa contra las agresiones armadas. Hoy en día los problemas de seguridad internacional se intentan resolver a escala mundial, evitando emplear la fuerza, pero aún no se ha logrado más que sustituir su uso individual y nacional por la imposición de la voluntad colectiva común.

La cohesión política, la prosperidad económica, el adelanto científico y la estabilidad social de un país constituyen los factores previos y fundamentales de su seguridad interna y externa. Sobre ellos se tiene que basar el factor militar y no al contrario. Ejemplos claros de enormes potenciales militares que no contaban con la necesaria base nacional y social han sido la antigua URSS y las fuerzas armadas de Irak.

Pero, por otra parte, en el mundo actual una nación no puede confiar en estar segura si no dispone de una adecuada capacidad de defensa. La importancia que tiene el componente militar en la valoración de un país dentro del actual concierto de las naciones sigue siendo esencial. España ingresó en la Alianza Atlántica y ha podido permanecer en ella en condiciones dignas porque se le consideró capaz de defenderse por sí misma y de contribuir a la defensa común. Si hubiera sido valorada como un "lastre militar" para las naciones aliadas, éstas no hubieran admitido las especiales condiciones de nuestra participación en la estructura militar de la OTAN.

La defensa militar, la llamada defensa por antonomasia, está hoy en baja. Hay quienes aseguran que los ejércitos ya no son ne-

José R. Pardo de Santayana, teniente general en la reserva, fue representante militar de España en el Comité Militar de la OTAN en Bruselas (1987-1990).

cesarios, porque no perciben amenaza de guerra y también quienes colocan a las fuerzas armadas en un grado ínfimo de prioridad entre los intereses nacionales. De la misma manera, se quiere disminuir la importancia de la defensa militar dentro del concepto de seguridad, reforzando la de sus otros componentes y relegando los militares a un segundo término. Se engaña a la opinión pública cuando se pretende justificar la existencia de los ejércitos por sus acciones humanitarias o de mantenimiento de la paz, haciéndole olvidar que la razón fundamental de su existencia es el empleo de la fuerza militar para defender la soberanía y la integridad nacionales.

Este sentimiento de infravaloración de la defensa está especialmente acentuado en España, aunque nuestras fuerzas armadas hayan ganado puntos después de sus intervenciones en la guerra del golfo Pérsico y en la antigua Yugoslavia. Pero todavía hay muchos españoles que siguen creyendo que hoy día no hay amenazas reales para nuestro país. Aunque en nuestros medios de comunicación se habla con frecuencia de asuntos militares, son éstos generalmente anecdotarios o marginales, cuando no tendenciosos, pues falta conciencia de la necesidad de unas fuerzas armadas fuertes y eficaces. Por ello, se han reducido extraordinariamente el presupuesto de defensa, el tiempo de servicio militar y los efectivos de nuestro ejército.

Hoy en día, en España y fuera de ella, es frecuente el error de minusvalorar la defensa militar, confundiendo los naturales deseos de paz con visiones utópicas de la realidad. Pero la experiencia dice que los conflictos armados son en muchos casos imprevisibles y que, para superarlos, es necesario tener preparada una fuerza militar. La crisis en el golfo Pérsico fue un ejemplo modélico, pues se produjo en un momento en que, con la distensión Este-Oeste, muchos creían haber llegado a la paz permanente.

En la desintegración de Yugoslavia ha faltado una política internacional común que pudiera resolver la difícil situación. Las organizaciones europeas fracasaron y hubo que acudir a las Naciones Unidas. Estas crearon Unproför para la ayuda humanitaria y confiaron a la OTAN el empleo de la fuerza. Esta se está aplicando, caso por caso, y en forma poco eficaz por su limitación cuantitativa. A pesar de todo, sólo el temor a las represalias armadas ha evitado la escalada de las provocaciones serbias a Unproför y a las Naciones Unidas. El empleo de unidades militares en misiones humanitarias es muy loable, pero daña el efecto disuasorio de la potencia militar, a la que se pierde el respeto debido, como ocurrió en el asesinato del vicepresidente bosnio dentro de un blindado francés.

El uso eficaz de la fuerza supone aplicarla plenamente para extirpar el mal llegando hasta donde sea necesario, lo mismo que ocurre con el empleo del bisturí en las operaciones médicas. Ni las naciones europeas, primero, ni ahora la ONU, se han atrevido a

emplear la fuerza necesaria para evitar las masacres en Bosnia, porque ni unas ni otras están dispuestas a llevar dicha fuerza hasta sus últimas consecuencias. No quieren sobreponer un determinado límite de esfuerzo humano y económico. Con una política vacilante y contemporizadora con el agresor, sin voluntad de imponer la paz con un mando militar aprisionado por el político y sin medios suficientes, no se puede resolver militarmente ningún conflicto y menos uno tan complicado como el yugoslavo.

España no tiene más remedio que colaborar en la resolución de este problema de seguridad si es que queremos ocupar el lugar que nos corresponde en Europa. Si nos hubiéramos desentendido de esta cuestión, habríamos padecido un grave des prestigio. Esta ocasión ha servido en España, además, para "redescubrir" al ejército y en especial a la Legión, como ocurrió hace ya más tiempo con la Guardia Civil, después de que estas instituciones estuvieran sometidas a campañas de des prestigio por motivos partidistas.

Las sucesivas agrupaciones españolas en Bosnia han desempeñado perfectamente sus sucesivas misiones de protección de convoyes humanitarios, de fuerza de interposición y de garantía del alto el fuego y la reconstrucción de la zona de Mostar. Nuestra marina y aviación han demostrado su operatividad cooperando con nuestros aliados sin dificultad alguna. Nuestra contribución a la seguridad europea está siendo eficaz e importante.

En el momento actual asistimos a la formación de una nueva Europa con vocación de unidad cuyos límites están aún por definir. El primer paso importante se acaba de dar. Se han abierto las puertas de la Unión Europea (UE), restringida hasta ahora a los llamados "países occidentales", a tres escandinavos y a Austria, antes "neutrales". Con gran interés para poder ingresar antes o después está la práctica totalidad de los países del continente.

A medio y largo plazo hay que prever que Europa llegue a ser una sola organización política multinacional, más o menos integrada, formada por todos los Estados europeos, excepto Rusia, constituida como una de las grandes entidades políticas futuras, que sin formar parte de la UE, como Estados Unidos, ha de estar estrechamente ligada a la Europa completa.

Como toda organización política de carácter permanente e integrador, no simplemente económica como era la Comunidad Europea, la actual UE precisa unificar también su seguridad y su defensa. En el tratado de Maastricht se incluye la llamada PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) que, por afectar a intereses nacionales tan unidos al ejercicio de la soberanía, ha de implantarse prudentemente y en forma gradual. La PESC lleva a una defensa común, que aún no se define más que como la llamada "identidad europea de seguridad y defensa".

Hay todavía mucho camino que recorrer hasta llegar a esa futura Europa total y unificada, pero se están dando ya otros pasos necesarios para lograrla. La Conferencia sobre Seguridad y

Cooperación en Europa (CSCE) está llevando a cabo las resoluciones de la Carta de París de 21 de noviembre de 1991 y ha creado unas nuevas instituciones para convertir a esta conferencia en la organización permanente de todos los países europeos sin excepción. Su finalidad no es la unión política ni económica, como la UE, porque, entre otras razones, incluye Estados extraeuropeos, sino eliminar los motivos de tensión entre sus miembros, promover la democracia y los derechos humanos y reforzar la acción de la ONU en Europa.

La identidad europea de defensa

Se puede, pues, ser optimistas acerca de la futura seguridad interna de Europa. Parecen descartadas las agresiones internacionales dentro de ella, como desaparecieron entre los miembros de la Alianza Atlántica. Pero el actual conflicto en Yugoslavia está sirviendo para comprobar que ni la UE ni la CSCE son capaces todavía de solucionar otros problemas internos de seguridad europea. La UE, a pesar de su cohesión política y económica, no ha hecho más que definir su compromiso de llegar a una "identidad europea de seguridad y defensa" y la CSCE no ha pasado aún de ser un foro con deseos de coordinación, pero sin la cohesión necesaria para imponerlos.

Por estos y otros motivos la seguridad actual de Europa, interna y externa, no descansa en estas dos organizaciones, sino que sigue gravitando en dos estructuras de mayor amplitud geográfica, creadas tras la Segunda Guerra mundial, que cuentan con el apoyo de Estados Unidos: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Si difícil es llegar a una política de seguridad aceptada por todas las naciones europeas, o al menos por las que forman la UE, mucho más lo es llegar a una defensa común, que exige una organización colectiva destinada a este fin: supraeuropea como la OTAN, intraeuropea como la UEO, o una nueva, propia de la UE. Esta defensa colectiva dependerá fundamentalmente de la marcha que siga esta unión política, después del número y calidad de las amenazas que hagan necesaria la reacción contra ellas, y puede comenzar siendo parcial, limitada al núcleo de la UE, e irse extendiendo a todo el continente.

Toda defensa ha de tener la potencia necesaria para disuadir de posibles riesgos y amenazas, teniendo en cuenta que aunque se puedan descartar intenciones agresoras, la mera existencia de acumulación de medios agresivos ya constituye en sí una amenaza. Las intenciones pacíficas son difíciles de evaluar y fáciles de cambiar. Esto es especialmente aplicable a la inseguridad en la ex Unión Soviética y a la capacidad agresiva que mantienen aún varios de sus países, en especial los poseedores de armas nucleares, lo que obliga a ser prudentes en las relaciones de seguridad con dichas naciones.

Aunque haya finalizado la confrontación Este-Oeste, existirán siempre riesgos por diferentes causas. Estamos viviendo el conflicto de la ex Yugoslavia, los nacionalismos exacerbados, el panarabismo y el fundamentalismo islámico, el peligro de la proliferación de las armas nucleares, el de los países superarmados como Libia, o colosales como China, las presiones demográficas africanas o asiáticas. Por ello, y porque la defensa no se improvisa, si los países europeos quieren tener un amparo militar que sirva de cofón a una real unión política y económica han de prepararlo bien. Será diferente al de la OTAN, pues habrá de adaptarse a las circunstancias actuales, más favorables. Esta es la importante tarea en que están comprometidos los Estados Mayores de las organizaciones europeas de seguridad y defensa.

El escenario estratégico europeo ha cambiado tan espectacularmente en estos últimos años que ha sido necesario en nuestro continente replantear de nuevo todas las instituciones de seguridad y, sobre todo, las de defensa; pocas veces en la historia reciente se ha producido una evolución tan rápida y profunda de estas instituciones.

La CSCE, foro intermitente de reuniones inoperantes, es ya una organización permanente que dirige operaciones de mantenimiento de la paz. La Alianza Atlántica, concebida como bastión contra el imperialismo soviético, hoy ofrece su organización militar para que ampare a todos los países europeos, incluida Rusia, mediante su Asociación para la Paz. La Unión Europea Occidental, creada para impedir el renacimiento del militarismo alemán, está perdiendo su calificativo de "occidental" al admitir a países del Este. Y por fin, la Comunidad Europea, que en su creación había rechazado aceptar responsabilidades de seguridad, se transforma en una Unión Europea que pone como meta ideal llegar a una defensa común. Todo esto está ocurriendo al mismo tiempo y en forma acelerada.

A pesar de estos cambios, las cinco organizaciones que en Europa tienen actualmente atribuciones colectivas de seguridad, esto es ONU, CSCE, UE, OTAN y UEO (las dos últimas también las tienen de defensa) son las mismas de antes y no parece que vayan a desaparecer, sino tan sólo se adaptarán a las nuevas circunstancias. Es más, están apareciendo nuevas organizaciones de relación entre los países occidentales con los antes soviéticos o neutrales, que se apoyan en las ya existentes.

Este panorama es complicado y reiterativo. ¿No sería preferible aprovechar esta ocasión para crear una sola estructura que se encargue de todo? ¿No es conveniente, al menos, suprimir solapas y redundancias? Analicemos la situación.

A nivel mundial, la organización de seguridad por excelencia es la ONU, que ha rendido buenos servicios a la causa de la paz, especialmente desde que desapareció la confrontación Este-Oeste. Cuenta con el gran arma de su Consejo de Seguridad, que puede

enviar tropas bajo su mando para separar o pacificar a los contendientes. Pero la ONU no es capaz de evitar sangrientas guerras cuando falta el necesario consenso general. Ejemplo de ello son Yugoslavia y Ruanda.

Las Naciones Unidas, rompiendo con el principio de no intervención en las cuestiones internas de las naciones, han comenzando en Somalia y Yugoslavia a actuar también en los casos patentes de genocidio contra las poblaciones. El Papa ha bendecido estas acciones de "injerencia humanitaria". No es de esperar que el trabajo de los *cascos azules* disminuya en el futuro, sino que continúen desempeñando su papel de guardianes de la paz. Se seguirá acudiendo a la ONU para denunciar agresiones y tomar las medidas necesarias para neutralizarlas.

España, que tardó en participar en las misiones de la ONU, tiene ya una ejemplar ejecutoria de *cascos azules* en Angola, Namibia, Haití, Centroamérica, Kurdistán y ahora en Yugoslavia. El comportamiento, actuación y capacidad pacificadora de los militares españoles han sido unánimemente elogiados.

A nivel europeo, y como organización para su seguridad interna, está la mencionada CSCE, que tiene hoy día 53 miembros (más Macedonia como observadora). Yugoslavia tiene suspensos sus derechos. Participan EE UU, Canadá y los cinco países asiáticos ex soviéticos. Es pues, supraeuropea.

Esta conferencia tuvo la gran virtud de servir de vehículo para la distensión entre el Este y el Oeste, concretada en los acuerdos de medidas de confianza y seguridad (CSBM) en 1986 y de control de armamentos convencionales en Europa (CFE) en 1992. En la actualidad tiene 10 misiones de observación, información y vigilancia (Kosovo, Sandjak, Voivodina, Skopje, Georgia, Estonia, Tayikistán, Moldavia, Letonia y Nagorni Karabaj) y para aplicación de sanciones a Serbia así como en las crisis de los países ex soviéticos. Estas misiones cumplen cometidos de seguridad, lo mismo que las de la ONU. La CSCE, ni por su finalidad, ni por su organización, puede asegurar la defensa de sus miembros contra agresiones exteriores, ni tampoco la defensa colectiva del continente.

La CSCE debe seguir su proceso de consolidación para preparar esa Europa total, que hoy en día es sólo un ideal al que hay que tender. La CSCE es una organización regional, al estilo de la OEA para los países americanos, aunque su orientación a los problemas de seguridad sea más definida. Constituye un foro donde todos los europeos pueden hacerse oír. Su misión principal ha de seguir siendo promover la paz y la estabilidad interna del continente y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de control de armamentos y desarme que dieron lugar al fin de la guerra fría y en los que ni la Alianza Atlántica, ni la Unión Europea, ni la UEO pueden ser a la vez "juez y parte".

Esta conferencia debe ir ampliando sus misiones iniciales de promover la confianza y la transparencia en cuestiones militares o

de velar por el ejercicio de los derechos humanos, promoviendo también la cooperación económica, cultural, técnica y científica entre sus miembros, lo que será objeto de debate en la próxima cumbre de Budapest (diciembre de 1994).

La CSCE ha de colaborar estrechamente con la OTAN, en especial en cuestiones de armas nucleares, químicas y biológicas y en la entrada en vigor del acuerdo sobre "cielos abiertos". Se quiere establecer una estructura mutua de alerta rápida para prevención de conflictos y gestión de crisis, así como el sistema de actuación en las acciones de mantenimiento de la paz que dirija la CSCE y ejecute la OTAN. Es de prever que la CSCE siga consolidándose y que aumente su campo de acción. Ello depende, fundamentalmente, de la posición que adopte Rusia en relación con Europa y con EE UU. La CSCE, al contrario que todas las demás organizaciones citadas, no puede funcionar sin la participación activa y sin el espíritu de cooperación de dicha superpotencia, que aún no ha encontrado su estabilidad política y su seguridad social.

En estos momentos, por ejemplo, no se ha logrado aún aprobar la primera misión pacificadora de la CSCE, proyectada en Armenia, por no haberse logrado la conformidad de Rusia. En esta misión está preparado para participar un oficial español, que formaría parte de los primeros *cascos amarillos*.

La llamada "Europa occidental" tenía hasta hace poco dos organizaciones multinacionales de seguridad y defensa: la Alianza Atlántica y la Unión Europea Occidental. Con la recién nacida Unión Europea tiene ahora una tercera. Son demasiadas organizaciones coincidentes, que tendrán que llegar a un reparto de tareas o a la supresión de alguna de ellas.

La conocida y tantas veces criticada Alianza Atlántica es también supraeuropea y sus características diferenciales con cualquier otro pacto análogo son tener una organización permanente de defensa, la OTAN, formada por los llamados "mandos" a los que las naciones envían tropas en caso de tensión, crisis o guerra y poder actuar sólo dentro de la zona limitada por su tratado fundacional.

La Alianza Atlántica, nacida para detener militarmente al imperialismo soviético y capaz de mantener la paz en el territorio de su responsabilidad durante los cuarenta años de una peligrosísima guerra fría, es hoy un gran foro político-militar, que se apoya en el prestigio de la OTAN para ayudar a la democratización de los ejércitos antes totalitarios y para servir de apoyo al "nuevo orden" de la defensa en Europa. Así pues, superada ya la confrontación con sus antiguos enemigos, ella misma creó en 1991 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) con los países procedentes del extinto Pacto de Varsovia, para promover el diálogo y las consultas en cuestiones políticas y de seguridad y la cooperación en cuestiones prácticas.

Este Consejo de Cooperación, formado por los 38 países procedentes de los dos antiguos bloques enfrentados, dio ya un primer

paso de apertura a tres países neutrales: Austria, Finlandia y Suecia. Los tres comenzaron a participar en los trabajos de cooperación al mantenimiento de la paz dentro del cuadro de la ONU o de la CSCE.

Pero lo que querían los países europeos era algo más. Todos aspiraban, en caso de conflicto, a estar protegidos por el “paraguas” de la OTAN. Como de momento no parecía posible una ampliación de esta organización, porque perdería dos de sus valores fundamentales, la cohesión política y la interoperatividad militar, hubo que buscar otra solución.

A menos de tres años de su creación, este Consejo de Cooperación de la Alianza, en su cumbre de enero de 1994 en Bruselas, lanzó la iniciativa de la Asociación para la Paz (PFP), abierta a todos los países europeos que quieran cooperar en seguridad y defensa con la Alianza Atlántica, formando una organización complementaria de la misma. Hasta el mes de junio de 1994 habían presentado su solicitud de ingreso 21 naciones: las ex soviéticas (menos cuatro) más Eslovaquia, Finlandia y Suecia. El ingreso de Rusia el pasado mes de junio, que al parecer se debe a una maniobra para disminuir la urgencia del deseo de sus antiguos satélites de ingresar en la OTAN, tiene una gran importancia para la seguridad de la nueva Europa, pues ha demostrado que Moscú quiere colaborar en ella.

La PFP extiende e intensifica la cooperación política y militar del CCAN y prepara a los Estados, si éstos lo desean, para ingresar en la OTAN. Ofrece a cada participante, siempre que perciba una amenaza a su integridad territorial, independencia política o seguridad, el establecimiento de consultas urgentes para determinar el modo de eliminar todo peligro; esto, que puede parecer poco, es lo mismo que ofrece el artículo 4 del tratado del Atlántico Norte a sus miembros.

Otra diferencia con el CCAN es la posibilidad de que cada país concrete individualmente sus relaciones con la Alianza. Por ello, al documento-cuadro de adhesión a la Asociación, con las condiciones generales de la misma, la nación añade otro documento de presentación en el que concreta sus deseos de grado y ritmo de cooperación. Habrá un programa individual de actividades para cada miembro, además del colectivo que ofrecía ya el CCAN.

La Asociación contará con un comité director político-militar, oficinas permanentes de enlace en Bruselas en el mismo cuartel general de la OTAN y oficiales de enlace permanentes en Mons, en el cuartel general del mando aliado de Europa. Los primeros ejercicios conjuntos de esta Asociación, dedicados a técnicas de mantenimiento de la paz, se han realizado en Polonia, “Cooperative Bridge”, en el mar del Norte, “Cooperative Venture” y en Holanda, “Cooperative Spirit”.

La Alianza Atlántica tenía, hasta hace tres años, sólo dos estructuras: una militar, la OTAN, y otra civil con cientos de comités

de todo tipo. Ahora tiene dos estructuras más: la del Consejo de Cooperación con los países ex soviéticos y la de la Asociación para la Paz para todos los europeos. Estas dos nuevas iniciativas de la Alianza están basadas en seguir manteniendo una estructura militar integrada moderna, eficaz y potente, porque ésta es su razón de ser y la que le proporciona su gran fuerza política.

La OTAN está realizando un gran esfuerzo para simplificar su estructura militar integrada, suprimiendo mandos y cuarteles generales, reorganizando sus fuerzas de defensa principal en cuerpos de ejército y divisiones multinacionales y dando el mayor énfasis a las fuerzas de reacción inmediata y rápida.

Las dificultades para dicha reorganización son grandes, porque no todas las naciones cumplen satisfactoriamente sus compromisos de aportar las necesarias fuerzas de defensa principal. Las causas son la reducción de los presupuestos de defensa, la tendencia a eliminar el servicio obligatorio y la preferencia dada a las estructuras de fuerza nacionales sobre las recomendadas por la Alianza. En cambio, la tendencia francesa a participar en cuestiones militares resulta muy positiva. Su presencia en Sevilla, el pasado 28 de septiembre, en la reunión de ministros de Defensa es un paso de gran importancia.

La Alianza, que tuvo que actuar por sí sola en los difíciles años de la guerra fría, ha emprendido una nueva política de cooperación con las demás organizaciones europeas de seguridad y defensa. Con la UE y la UEO, de acuerdo con los principios de complementariedad y transparencia, y respecto a la CSCE está adoptando la misma política de cooperación que con la ONU: respaldar sus operaciones de mantenimiento de la paz en problemas de seguridad regional europea.

La OTAN ha desarrollado el concepto de "Grupos de fuerzas multinacionales interejércitos", con capacidades militares "separables pero no separadas", que puedan ser empleadas por la OTAN o la UEO y faciliten la participación de los miembros de la Asociación para la Paz en nuevas misiones. Se ha determinado la vía a seguir para la cooperación mutua y la manera de que, previa consulta al Consejo de la Alianza Atlántica, estos medios colectivos de la OTAN se pongan a disposición de otras organizaciones de seguridad común.

La disolución del Pacto de Varsovia hizo creer a muchos que debería traer consigo la desaparición de la OTAN al perder su razón de ser. No ha ocurrido así, sino todo lo contrario: su influencia e importancia aumentarán en el próximo futuro.

La UEO, precursora en un año de la Alianza Atlántica, agrupa a diez países, exclusivamente europeos, entre los que están los más significativos desde el punto de vista militar. Ultimamente se han unido como miembros asociados Islandia, Noruega y Turquía y como observadores Dinamarca e Irlanda, con lo que todas las naciones que pertenecen a la OTAN o a la UE son también miembros de

esta organización de seguridad y defensa. En la declaración de Kirchberg de 9 de mayo de 1994 se dio estatuto de asociación a los tres países bálticos y a los seis del Este (incluida Eslovaquia).

La UEO, cuyas obligaciones militares son más fuertes que las de la OTAN, ha tenido siempre como "país motor" a Francia, seguida de Alemania. No tiene estructura militar propia porque hasta ahora ha delegado esta función en la OTAN, pero está dando importantes pasos para crear una organización similar.

Cuenta con embajadores representantes permanentes y generales delegados militares residentes en Bruselas, así como una "célula de planeamiento militar", un verdadero Estado Mayor que prepara los planes de actuación correspondientes. El cuerpo de ejército europeo o "eurocuerpo" y, dentro de él, la brigada franco-alemana, son sus unidades militares.

La acción eficaz de la UEO comenzó con su participación conjunta con otros países en las acciones de defensa de la libertad de los mares en el golfo Pérsico y en la liberación de Kuwait, donde la Alianza Atlántica no podía actuar como tal porque el golfo estaba fuera de los límites de su zona de responsabilidad. En la crisis de Yugoslavia ha participado con operaciones terrestres y navales de vigilancia del embargo de armas en estrecha cooperación con la OTAN.

Estados Unidos y la defensa europea

La necesidad de dar un plazo para que Europa se haga cargo de su responsabilidad en seguridad y en especial en defensa colectiva y el peligro de una eventual retirada norteamericana en Europa están dando lugar al actual "renacimiento" y ampliación de la UEO. Se quiere apoyar en ella la mencionada "identidad europea de seguridad y defensa". Por otra parte, la UEO quiere ser el "pilar europeo" de la Alianza Atlántica, de acuerdo con las posiciones que adopte esta última. Para ello el secretariado general de la UEO asiste ya a las reuniones ministeriales de la Alianza y viceversa. Está previsto realizar reuniones conjuntas de los consejos de ambas organizaciones y encuentros entre los secretarios generales.

El traslado a Bruselas y la reorganización de su dirección permanente han dado a la UEO una mayor cohesión política y militar. Su ampliación en dos años de nueve miembros a 24, pasando de ser "occidental" a acoger a las naciones del este de Europa, supone un refuerzo de gran importancia y sigue la misma tendencia de la UE y la Alianza. Sin embargo aún no dispone ni de la cohesión política ni de la fuerza militar suficientes.

Necesita contar con un mando militar único y con fuerzas asignadas, como la OTAN. Pero los recursos militares europeos existentes son escasos y, por tanto, las fuerzas a disposición de la UEO tendrán que poder actuar en la OTAN y viceversa. Ejemplo de este doble uso es el "eurocuerpo", sucesor aventajado de la brigada

franco-alemana, cuya vida empezó dentro de la UEO el 22 de mayo de 1992. Enseguida, en el mes de diciembre del mismo año tuvo lugar el acuerdo con SACEUR para su empleo bajo mando de la OTAN. Se prevé que en 1995 participen en él una división francesa, otra alemana y otra belga, más una pequeña unidad luxemburguesa. España le ha asignado ya una brigada, que posteriormente se convertirá también en una división. Holanda es posible que también envíe alguna unidad.

La UEO no tiene aún consistencia para ser el componente militar que necesita la UE, ni para sustituir a la OTAN en su misión de garante de la paz. Sólo ha actuado cuando no podía hacerlo ésta, bien porque EE UU no intervenía en el problema (caso inicial de Yugoslavia) o bien porque la zona de acción estuviera fuera de los límites del tratado de la Alianza (caso del golfo Pérsico) y ha podido hacerlo porque se ha apoyado en la doctrina y los medios de la OTAN.

La UEO debe desempeñar un importante papel de enlace entre la UE y la Alianza Atlántica, en espera del desarrollo que tomen ambas organizaciones. Si la UE desarrolla separadamente su dimensión militar, la UEO desaparecerá absorbida por aquélla. Si la Unión confía definitivamente a la UEO su defensa y, sobre todo, si EE UU, inesperadamente, retirara sus fuerzas militares de Europa, la UEO alcanzaría un gran auge.

La actual UE procede de la Comunidad Europea, que no podía aceptar responsabilidades de seguridad y defensa, porque su tratado fundacional, el tratado de Roma, se lo impedía. En cambio, el tratado de creación de la Unión Europea, el de Maastricht, de febrero de 1992, incluye dichas responsabilidades definidas en la PESC, de la siguiente manera: "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común". No cabe abordar el problema con más circunloquios, ni con mayor prudencia.

Mientras se logra unificar dicha política de seguridad, se pensará en la forma de llegar a la "identidad de seguridad y defensa", título muy complicado para la futura defensa común europea, que no es todavía más que un proyecto. Para el momento actual lo que prevé el tratado de Maastricht en su título V, es que la UEO, "que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea" está encargada "de elaborar y poner en práctica las decisiones y las acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa".

Todo esto es algo factible en el terreno de la teoría e incluso de la lógica. Pero para la UE y en el terreno de la práctica resultará muy difícil y requerirá mucho tiempo. Las graves diferencias de opinión entre los europeos en las crisis del golfo Pérsico y de Yugoslavia lo ponen de manifiesto. Hasta el momento y cuando ha

aparecido el peligro, ha sido necesaria la intervención decidida de la superpotencia norteamericana para formar el núcleo de cristalización que posibilitara la acción militar común de los europeos.

Pero hay que subrayar un aspecto importante. Europa ha de irse haciendo más responsable de su seguridad, sin apoyarse tanto en "el hermano mayor" norteamericano. La opinión pública de esta superpotencia empieza a cansarse de que el aumento de potencialidad económica europea no vaya acompañado de un mayor esfuerzo en el terreno de la defensa. En la pasada campaña estadounidense, el presidente Clinton convirtió en arma electoral la reducción de su esfuerzo militar en Europa, que ha pasado de 350.000 a 100.000 soldados. En la crisis de Yugoslavia, Estados Unidos intentó en un principio que fuera Europa quien resolviera este problema interno suyo. Pero vino la apelación a la ONU y a la OTAN y tuvieron que intervenir.

Esta tendencia norteamericana a dejar que sean las naciones europeas quienes resuelvan sus problemas de seguridad del continente será cada vez más frecuente y dominante. Es preciso, pues, que la PESC termine su época de "rodaje" y empiece a funcionar eficazmente. Cuando esto ocurra, la UE reforzará su cohesión, añadiendo la dimensión de seguridad y, si da el paso siguiente, previsto difusamente en el tratado de Maastricht, se convertirá también en una organización de defensa colectiva para sus miembros.

La única defensa eficaz de la Europa occidental es hoy día la que proporciona la Alianza Atlántica, en la que se integran todos los países de la UEO y los de la UE, menos Irlanda. Esta eficacia se debe primordialmente a su cohesión política, con permanentes contactos a todos los niveles, y a la presencia estadounidense, cuyo potencial militar insuperablemente superior a los demás miembros sirve de garantía a todos sus países miembros.

El núcleo político y económico de la futura Europa, la Unión Europea, se irá haciendo cargo progresivamente de la seguridad y de la defensa de sus miembros, extendiéndolas a todo el continente. Pero parece ser que, en vez de organizar una nueva estructura militar colectiva, confiará esta misión a la renovada UEO, la cual, debidamente reforzada, proporcionará a la UE su componente militar. La UEO perderá la "O" de occidental para acoger a todos los países europeos, como ya ha empezado a hacerlo. No es probable que Rusia forme parte de este sistema de defensa, exclusivamente europeo, aunque sí tendrá con él relaciones privilegiadas.

Los países antes llamados "orientales" y "neutrales" intentan sumarse a ambas organizaciones. A la Alianza Atlántica mediante la Asociación para la Paz y a la Unión Europea solicitando su ingreso en ella. Sin embargo, actualmente, no es posible prescindir de las restantes organizaciones europeas de seguridad y defensa, ni que éstas sean absorbidas por la poderosa OTAN. Todas son diferentes. Ni los países son los mismos, aunque algunos puedan coincidir, ni las competencias de cada organización tampoco: la

CSCE comprende a todos los países europeos, pero sus compromisos son mínimos y sin finalidad defensiva; la UE necesita a la UEO como componente defensivo, pero ésta no es equiparable a la OTAN, única organización que asume compromisos militares permanentes.

A corto y medio plazo los europeos no podemos pensar en tener todavía, sin la ayuda de la superpotencia norteamericana, un sistema propio de seguridad y menos de defensa. Por ello, la Alianza Atlántica, organización modelica para ambos fines, que irá extendiendo su cobertura al resto de los demás países europeos mediante el CCAN y la PFP, seguirá siendo la verdadera garantía de paz para el continente.

La ONU a nivel mundial y la CSCE a nivel regional europeo, incrementarán su importancia en la resolución de los problemas de seguridad y en la dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz.