

LA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Unión Europea, la Unión Europea Occidental y la Identidad Europea de Seguridad y Defensa

Alejandro Cuerda Ortega

CN del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Me corresponde hablar de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) desde la óptica de la Unión Europea (UE) y desde el pensamiento, perspectiva y aspiraciones de la Unión Europea Occidental (UEO).

No me limitaré a exponer el concepto de esa Identidad, su necesidad sentida, las primeras etapas cubiertas... Habré de analizar también su lenta evolución, sus tropiezos y las dificultades de su materialización. Porque es la realidad que su definitivo nacimiento y consolidación está necesitando muchas ayudas y buenas dosis de generosidad.

No es que sea cuestión excesivamente compleja; no seré como aquel orador que al iniciar su exposición del difícil tema que le habían encomendado decía:

«Vengo a hablarles a ustedes de un asunto tan complicado que ni yo mismo lo entiendo.»

Para mí, el proceso de creación de la IESD y sus actuales circunstancias, están claros, aunque la realidad aconseje demorar aún un poco más la celebración de su nacimiento.

Siempre es bueno comenzar recurriendo a la Historia, a los antecedentes del tema a tratar, pero no me detendré demasiado en ellos pues el deseo de los pueblos y sus naciones de rodearse de seguridad y defender sus intereses es inherente al ser humano. Sin ir más atrás del fin de la Segunda Guerra Mundial, menciono el Tratado de Dunkerque de 1947, iniciativa franco-británica de dotarse de protección autónoma, cuando ya los Ejércitos norteamericanos han cumplido tan eficazmente su misión de liberar Europa.

Nuevo proyecto en 1950, esta vez de mucha mayor entidad, con la creación de la Comunidad Europea de Defensa, inicialmente pretendida por Francia y finalmente fracasada en la propia Asamblea Francesa en 1954.

La existencia en Europa de la Alianza Atlántica, con la poderosa presencia norteamericana, la más grande alianza militar de la Historia, y las difíciles circunstancias de la guerra fría dejaron a un lado todo intento de una IESD. Pero vuelve a surgir esa aspiración, por iniciativa francesa, en 1984, con la Declaración de Roma, reactivando la UEO, llamada la «bella durmiente» por su largo sueño de 30 años. El protagonismo norteamericano en nuestro continente, en épocas y momentos de alto riesgo, desencadenó los celos y recelos de Francia, y no le faltaba razón para intentar una autonomía europea en materia de defensa; lo malo fue que se concibió como enfrentamiento y lucha de com-

petencias con Estados Unidos y durante años sólo produjo frases y acusaciones en los foros y en la prensa.

Es algo después, al concebirse y redactarse el Tratado de la UE, ya desaparecido el peligro del Pacto de Varsovia, cuando se quiere tener en cuenta la protección de los intereses comunitarios en el gran proyecto de construcción de una Europa unida. Las aspiraciones de aquellos primeros estadistas, Adenauer, Schuman, Monnet, De Gasperi, De Gaulle, etc., preocupados por la reedificación de una Europa rota y dividida, les lleva a concebir la idea de una unión política de todas las naciones, donde no tuviesen cabida rencores ni diferencias que pusiesen de nuevo en peligro la convivencia pacífica.

Las urgentes necesidades de reconstrucción económica, industrial, agrícola y social obligan a dedicar todo esfuerzo inicial a estas actividades, pero la idea de la unión política no ha sido olvidada y se redacta el llamado Tratado de la UE que, a modo de «carta magna» de la Gran Europa, pretende definir y regular todas las actividades de una comunidad de Estados. Ese Tratado, llamado entonces de Maastricht, se somete a la aprobación de las naciones miembros a finales de 1991. En él figura también la intención de definir una política exterior y una política de seguridad comunes, la Política Exterior de Seguridad Común (PESC). Y aunque los legisladores no lo incluyen en el propio texto del Tratado —sus razones tendrían— sí aparece en la Declaración Aneja al mismo la idea de que procede desarrollar una IESD y la necesidad de que Europa asuma mayores responsabilidades en cuestiones de defensa.

Para entonces, la UEO, que aspira a convertirse en el brazo armado de Europa y que lleva siete años —desde su reactivación— intentando dotarse de prestigio y hacerse acreedora de esa condición de fuerza europea, sin apenas resultado tangible, ve en esa declaración el apoyo legal, la justificación y el empuje necesario para ponerse en pie y reemprender la marcha. Al año siguiente, en junio del 1992, en Bonn, concreta y define sus futuras misiones, en la Declaración de Petesberg. Esas misiones —de mantenimiento de la paz, gestión de crisis, asistencia humanitaria, etc.— ya no suponen interferencia con las responsabilidades de la OTAN.

Lo más significativo de esa Declaración de Petesberg es que, al fin, la UEO tiene misiones que desarrollar. Hasta ese momento, y por la fuerza de las circunstancias, era un órgano sin función, contra toda lógica orgánica; es la existencia de una función lo que da origen al órgano y no al revés. Hasta junio del 1992, parafraseando a Pirandello, la UEO era un personaje en busca de autor.

Le faltan, sin embargo, los medios para desarrollar sus nuevos cometidos. También en Petesberg se decide que las naciones miembros asignen fuerzas a la UEO; pero esa decisión, que firman todos, se queda pronto reducida a pura intención por la pasividad de los propios Estados firmantes; hay que recurrir a las únicas fuerzas existentes, que son las que ya están asignadas a la OTAN.

Norteamérica se ha mantenido hasta entonces contraria a la pretensión de un nuevo Ejército en Europa a disposición de la UEO, lo que es contrario al propio Tratado de Bruselas, que prohíbe la duplicidad de efectivos para las mismas misiones y con las mismas naciones. Sin embargo, lleva varios años pidiendo a Europa que asuma mayores responsabilidades en su propia defensa. Nadie tiene ya duda alguna en reconocer que la

presencia norteamericana en nuestro continente es la garantía de su defensa, y, lo que, en cierto modo, es duro de admitir, la única capaz de tomar decisiones efectivas en el campo de la seguridad y la defensa. De ahí el reconocimiento y refuerzo del «Vínculo Transatlántico».

Por otra parte, el Gobierno norteamericano se ve presionado por un amplio sector de su población, que está cada vez menos dispuesto a pagar los costes de una política de pacificación global, y mucho menos europea una vez desaparecida la URSS. Los conflictos se suceden y las amenazas en el campo de la economía en el mundo en general, y en Europa en particular, son permanentes, lo que tienta a Estados Unidos a querer desentenderse de mayores gastos en el exterior.

En esta disyuntiva se debate la constitución de unas fuerzas europeas suficientemente dotadas, equipadas e instruidas para cumplir sus misiones con eficacia. Y esto afecta directamente a la IESD, porque es evidente que ese concepto se materializa e identifica con fuerzas, en forma tal que pudieran decirse que esas fuerzas europeas se identifican a su vez con la autonomía, la personalidad y la capacidad de Europa para proteger su vida y defender sus intereses, como no podría menos de suceder.

En la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, la OTAN, aparte de disponer la adaptación de su concepto estratégico y sus estructuras a los nuevos tiempos, reconoce por fin la necesidad de reforzar el componente europeo de la Alianza, llegando a aceptar que efectivos de la OTAN puedan actuar bajo dependencia de la UEO. Para entonces, ya se han asimilado las condiciones de que la UEO actuará con la OTAN con «transparencia y complementariedad» y las fuerzas que pueda recibir de ella serán «separables, pero no separadas».

Sin embargo, habrán de transcurrir dos años, hasta la Cumbre de Berlín de 1996, para acordar que la IESD se desarrolle dentro de la OTAN, por medio de la actuación de Fuerzas Operativas Conjunto-Combinadas (JCTF) bajo control político y dirección estratégica de la UEO. Norteamérica ha aceptado la idea, al ceder Francia en su intento de una UEO con fuerzas independientes.

He considerado conveniente hacer estas referencias a la OTAN, en relación con la IESD, para explicar el origen de su materialización en fuerzas, pero pretendo no abundar en tal relación pues es motivo de otra sesión posterior. Me centraré, a partir de ahora, en las conexiones, vínculos y relaciones entre la IESD y la UE-UEO.

Volviendo al concepto de la IESD, he dicho antes que esa identidad se materializa en unas fuerzas, pero no queda ahí solamente su significación; antes bien considero que ha de referirse a la función que da origen a esas fuerzas. En este sentido, pudiera decirse que, en el campo de la seguridad y defensa, Europa tendrá identidad propia cuando defina formalmente qué funciones ha de desempeñar por sí sola para garantizar su vida en seguridad y poder defenderla en caso de amenaza concreta. Esas funciones, que se traducirían en misiones a desarrollar, permitirán definir qué fuerzas se precisan. He aquí otro aspecto de la identidad de Europa: la necesidad de promulgar sus intereses prioritarios y los que son vitales, es decir, aquellos que suponen la continuación de su existencia; para luego analizar los retos, riesgos y amenazas que se ciernen sobre ellos y de ahí definir las necesidades de seguridad y defensa que permitirán calcular, en cantidad y calidad, las fuerzas que necesita.

Esa definición y ciclo de planeamiento están sin hacer, primero porque el señalamiento de intereses que realizó Portugal durante su Presidencia de la UEO (1995) no ha tenido desarrollo posterior; y segundo porque Europa está concentrada y absorbida por las cuestiones económicas y últimamente financieras, con la adopción de la moneda única. Si ha de pensar en otros intereses, prefiere los de prestigio a los de seguridad.

Es también cierto que el concepto de IESD es hoy un concepto impreciso, interpretado de distinta forma según quien lo emplee. Para Francia, es el carácter propio que perfila y distingue a Europa. Para los anglosajones, es la parte de la OTAN que puede separarse circunstancial y limitadamente para actuar bajo dirección europea.

Pero hay aún otras formas, otros cauces para acercarse a esa identificación; y es uno de ellos el Tratado de Maastricht que, en su deseo de dar a Europa una personalidad distinta, responsable y autónoma en todos los campos, establece, en su artículo B, entre los objetivos de la Unión, «afirmar su identidad en el ámbito internacional», breve expresión pero cargada de contenido. Y eso lo realiza, de forma particular, por medio de la PESC, como cauce de afirmación en lo internacional. Los objetivos de esa PESC quedan fijados en el artículo J.1.2, y son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, los del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales.

Como se ve, son objetivos de carácter muy general, como pueden encontrarse en cualquier constitución o declaración de principios de cualquier nación occidental, lo que implica escasa identidad europea. Posiblemente no debieran ser más específicos en un instrumento tan básico, dejando las particularidades de adaptación al caso de Europa para su posterior desarrollo.

Sin embargo, no se ha avanzado gran cosa en la concreción de esta política, hasta llegar a la Conferencia Intergubernamental (IGC) y al Consejo de Amsterdam, donde se confirma la idea de la PESC, con frases que tienen el valor positivo de mantener la intención, y se aconseja materializarlo en principios y líneas generales, estrategias, posiciones comunes, cooperación, etc., citando por primera vez las *Misiones Petesberg*. Sin embargo, el Tratado Revisado de la Unión sigue sin citar concretamente la IESD.

* * *

Voy a referirme ahora, aunque sea levemente, a la relación UE-IESD, las circunstancias en que se encuentran, las influencias favorables o negativas de la UE en esa identificación, que ha de definir y concretar lo referente a su seguridad y su defensa.

La base, el punto de partida para esa identificación ha de ser el acuerdo entre las naciones-miembros. Sin ese acuerdo no hay coherencia ni posturas comunes y, como consecuencia, no habrá definiciones de riesgos o amenazas, y no podrán tomarse decisiones para una acción única, coherente y sostenida.

Y es que los gobiernos de Europa Occidental no tienen ya en primera consideración la defensa territorial. Su atención, en este campo, se limita a otras misiones menores, como son las situaciones leves de crisis, las operaciones de mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria. Creo que nadie piensa en operaciones mayores que impliquen la imposición de la paz —como se ha visto en Yugoslavia— y mucho menos las que requieran la proyección de fuerzas al exterior de Europa. El acuerdo se logra solamente para misiones humanitarias y esto en muy contadas ocasiones.

La UE aún no ha establecido en plenitud, y a satisfacción de todos sus miembros, el procedimiento de toma de decisiones. Se habla, y parece que así quedará, de la unanimidad o consenso —como en la OTAN— para decidir actuar o no ante cuestiones de política exterior que afecten de algún modo a la seguridad de Europa. Y eso está bien. Pero luego se quiebra la unanimidad, el acuerdo logrado, al admitir votos negativos a la hora de emprender las acciones, aceptándose la decisión tan sólo por mayoría y que algunos Estados, que estimaron procedente la actuación, luego se abstengan de participar. Yo lo encuentro una grave incoherencia, calificable de insolidaridad institucionalizada.

Ciertamente, en la UE hay naciones con voto y veto que han proclamado su neutralidad y sólo recurrirán a la fuerza en defensa propia. Ese es su argumento, su tradición y su postura. Pero esa política no les ha sido impuesta, sino adoptada por propia decisión, en lo que son plenamente soberanos; las ventajas e inconvenientes de esa postura habrán sido valorados y, como consecuencia, han elegido esa actitud. No es fácil entender cómo ahora se incorporan a una asociación de Estados libres e igualmente soberanos de la cual sólo quieren las ventajas en materia de política exterior. No se puede hablar de una IESD sin dar substancia a la PESC; como no se puede formar una conciencia nacional sin Fuerzas Armadas.

Cualesquiera que sean las incertidumbres de algunas naciones sobre su compromiso en materia de seguridad y defensa, existen una serie de prioridades claras, como la defensa colectiva, la prevención de crisis, el mantenimiento de la paz, etc. que no deben ofrecer duda alguna en cuanto a su protección y defensa.

De esa PESC, aún indefinida, ha de salir una política de defensa común, activa y europea, lo que entiendo, simple y llanamente, no es realista, al menos para toda la próxima década.

Sinceramente, la IESD en materia de seguridad y defensa no está clara, y las consecuencias de su indefinición se han hecho patentes con frecuencia. Cada vez que ha surgido una crisis —la última, la de Albania— aparecen también las dificultades para lograr una respuesta común. No digo que esa respuesta haya de ser positiva, decisoria a la intervención; simplemente que no es compartida por todos los Estados, pues aunque fuese unánime en la negativa a emprender acciones se tendría un criterio solidario, único en materia de política exterior, una sola voz, algo esencial para que Europa tenga identidad.

En realidad, hay pocas esperanzas de que algún día se llegue a la unanimidad de criterios, ante una situación de crisis, sobre la acción a tomar. Lo más que cabe esperar es un acuerdo político amplio, mayoritario, que habrá que esforzarse en mantener como asidero para conservar unida la coalición de Estados miembros. Y es paradójico que esto se diga, se acepte cuando las Fuerzas de Implantación de la Paz (IFOR), hoy SFOR, es una prueba de solidaridad, de asentimiento unánime, de buen funcionamiento, de lo que habría que sacar tantas enseñanzas. La UE y la UEO han tenido delante varias oportunidades de definición conjunta y unánime; una de ellas, al estallar el conflicto en la región africana de los Grandes Lagos (Ruanda). Y ello en virtud de lo establecido en el artículo VIII del Tratado de Bruselas en que se funda la UEO; pero no hubo reacción. Después, en Albania, uno de los casos de gestión de crisis más simple y menos peligroso que hubiera podido imaginarse; tampoco allí hubo respuesta compartida a la petición de asistencia formulada por la UEO.

Es lástima que esto suceda y al hablar de seguridad y defensa hay que mencionarlo. Afortunadamente, este juicio, escasamente optimista, no es aplicable a otros aspectos de la marcha de la Unión. Europa se desarrolla y crece de forma positiva en casi todos los campos de su actividad y su forma de vida es envidiable para millones de seres humanos, algunos de los cuales, cada vez en mayor medida, no dudan en arriesgar su vida cruzando el estrecho de Gibraltar en condiciones temerarias para alcanzar esta Europa que yo hace un momento describía como insolidaria y egoísta. Ante otro auditorio menos ilustrado habría cuidado más mis expresiones para no inducir al desasosiego; pero aquí, ante ustedes, a los que considero curados de espanto y emociones, digo claramente lo que pienso.

También hay argumentos de descargo para la UE y también actuaciones positivas. Entre los primeros ha de mencionarse que no es sólo la UE la que adolece de pasividad. El número de conflictos surgidos desde la desaparición del equilibrio que imponía aquel mundo dividido en dos grandes bloques es preocupante y creciente al mismo tiempo. Podría decirse que estamos permanentemente en una «crisis de la paz», lo que ha puesto en evidencia las dificultades de la comunidad internacional para responder a esas crisis, incluso cuando han sido previstas, anunciadas y reclamada la ayuda de las naciones para detener sufrimientos, genocidios y afrentas a la dignidad humana. La incapacidad de las Naciones Unidas ha influido, ha contagiado, ha consolado con la excusa del «mal de muchos». Sólo citando tiempos muy recientes, se han producido situaciones lamentables, como las descritas, sin que se haya logrado una solución pacífica: Afganistán, la Embajada de Japón en Lima, el conflicto de Sudán, Corea, Argelia, etc. y los tres fracasos más sonados de Somalia, Bosnia y Ruanda. Aquella «Agenda para la Paz», de Boutros Ghali, en 1992, en la que proponía una serie de cauces y formas de actuación para lograr un papel más activo de las Naciones Unidas, ha quedado desvirtuada por falta de voluntad de los países capacitados para proporcionar tropas.

Pero también actúa la UE, a veces, en la buena dirección, aunque en el complejo mundo de la política y las relaciones internacionales, cada acción positiva presente en ocasiones zonas de sombra.

La ampliación, o incorporación de nuevos países, es un beneficio para la seguridad; no hay duda. Los intereses, obligaciones y dificultades, cuando son compartidos fomentan las relaciones, los intercambios y el deseo de acuerdo; en pocas palabras, hacen amigos. Sin

embargo, tal aumento de actores dificulta la toma de decisiones en cualquier sistema democrático y ha de complicar la construcción de los mecanismos de una PESC, al hacer más difícil lograr el consenso general y mantenerlo. Cada nación que se incorpora es un nuevo conjunto de intereses, sentimientos y criterios, que se han de traducir en una distinta percepción de los retos, desafíos y riesgos que ha de afrontar la PESC.

La adopción de la moneda única, también, si no alcanza al conjunto de naciones, como parece probable, creará nuevas diferencias. En tal caso, será difícil pedir las mismas responsabilidades en política de seguridad a naciones que no han logrado el mismo trato. Sólo hay que recordar el perjuicio comercial, y por tanto económico, que ha causado a algunas naciones el establecimiento de medidas de bloqueo y embargo decretadas por las Naciones Unidas contra algunos países perturbadores de la paz. El intento de establecer compensaciones ha producido, casi siempre, una sordera generalizada.

En relación con Estados Unidos, que tan importante papel juegan en la actual construcción de Europa y en su unión política, la UE es, como contrapartida, también un factor clave de la política exterior norteamericana. El incremento de seguridad que supone la acción política y económica de su proyecto de ampliación significa igualmente una extensión de los valores democráticos y la sociedad civil occidental que propugnan Estados Unidos. También la expansión de la economía de mercado les favorece, aunque esto supone, al mismo tiempo, una coincidencia de intenciones y un nuevo motivo de fricción con Europa en el campo comercial. Cada nación del Centro y Este que se incorpore a la UE supondrá un nuevo mercado de millones de consumidores que aspiran a un rápido desarrollo en todos los frentes de la economía, y Norteamérica se encuentra, de modo general, en mejores condiciones que los países europeos para realizar inversiones billonarias de aparente alto riesgo, pero que se han de traducir en beneficios igualmente cuantiosos y duraderos. Así, la estabilidad y defensa de Europa se convierten en una póliza de seguros que habrá que pagar a un alto precio. Cruce de intereses, competencia de soberanías, reparto de responsabilidades, etc. pero este es el apasionante juego de la política, para el que sería tan interesante y decisivo que nuestra UE presentase un único postor, respaldado por 200 millones de amigos incondicionales.

Esas ventajas de la ampliación también tienen su contrapartida en Rusia, esta vez en el campo de la seguridad. La crisis económica, política, militar y social que allí se padecen han de tener, sin duda, repercusiones en la UE. Rusia considera —en amplios ambientes— que Europa no ha hecho todo lo que hubiera podido en favor de un pronto y estable desarrollo de su economía; creen que la UE se ha esforzado más bien poco, con lo que, de algún modo, ha contribuido a su colapso económico. Por ello, las iniciativas de seguridad procedentes de la UE no son bien acogidas en Rusia, que ve a la Unión como una organización poco generosa y que les ha causado demasiadas dificultades. Y esa circunstancia tiene todas las trazas de empeorar, pues cada nación que se incorpora a Occidente, cada mercado que ganamos, es un mercado que pierde la Comunidad de Estados Independientes. La probable tendencia al aislamiento de Rusia no va a favorecer el planeamiento de cooperación en materia de seguridad de la UE. Otra cosa sería que empresas particulares europeas invirtiesen allí, fomentadas o subvencionadas por la UE, pues parece claro que los empresarios europeos no quieren arriesgar su dinero en Rusia en tanto no se disponga allí de moneda convertible o cuenten con garantías jurídicas que protejan sus inversiones.

Todo esto, todo lo hasta aquí mencionado, y muchas otras circunstancias, explican la compleja situación de la UE en su intento de definir y difundir una IESD. Recuerdo haber mencionado el juego de intereses encontrados; la actitud de pacifismo y neutralidad a ultranza de algunos de sus miembros; la pasividad internacional y la falta de capacidad de Naciones Unidas como ambiente propicio a la indiferencia; la competencia comercial de Estados Unidos a cambio de su apoyo como potencia militar; la actitud recelosa de Rusia; el complejo sistema de toma de decisiones que se propugna; la atención europea polarizada en las cuestiones económicas y en la entrada en el sistema de moneda única; la proliferación de conflictos, que satura la capacidad de reacción; las cuantiosas pérdidas económicas que entraña la docilidad a los mandatos de las Naciones Unidas en situaciones de crisis; las consecuencias de una ampliación decidida e inevitable, que puede hacer ingobernable el Parlamento de la Unión, etc. Con todas esas cartas marcadas ha de jugar el Consejo Europeo para definir acertadamente los intereses vitales de Europa y las particularidades de la PESG, que han de conformar la IESD, y producir las directivas para la actuación del contingente armado que finalmente se ponga a su disposición como garantía de la seguridad y de la paz.

No es fácil la empresa ante semejante panorama. Aquí no hay, como en Estados Unidos, 240 millones de habitantes que hablan el mismo idioma, tienen la misma bandera, comen las mismas hamburguesas y hacen el mismo gesto de llevarse la mano al corazón cuando oyen su himno nacional. Además, tienen moneda única desde hace más de dos siglos. Nuestros 240 millones de habitantes son muy distintos —pese a ser sus primos hermanos— y han llenado los libros de Historia de conflictos y enfrentamientos. Nos falta solidaridad y voluntad de entendimiento. Lo sabemos todos. Lo malo es que la persistencia en esa falta, ese *res nullius*, va agravando el defecto y la desorientación al hacerse crónico, al crearse el hábito y aparecer la conformidad.

* * *

Algunas consideraciones ahora sobre la UEO en su relación con la IESD. Al hablar de la Unión, me he referido a su competencia en la identificación de Europa —en seguridad y defensa— en el campo de los conceptos, en la declaración de sus intereses específicos, en la definición de una política exterior única, en la promulgación de una directiva de defensa netamente europea. Ahora, al hablar de la UEO, lo haré por referencia a la otra manera de identificar a la Europa de la defensa: por sus fuerzas, que es la interpretación sajona de la IESD.

Ya he mencionado antes los primeros intentos fracasados de dotarle de unas Fuerzas Armadas propias, netamente europeas e independientes de la OTAN. Hoy día, la UEO ha aceptado formalmente que Europa no es capaz de constituir instituciones armadas capaces de afrontar los retos a la seguridad con garantía de éxito donde esté excluida Norteamérica. La guerra del Golfo, la de Bosnia, las dos guerras mundiales, son pruebas irrefutables; es imprescindible el vínculo transatlántico, la presencia norteamericana.

Pero tampoco puede Europa descansar en esa confianza del apoyo yanqui; ni sería correcto, ni digno, ni admisible; y esto, aunque no haya grave amenaza en el horizonte. Como no lo es la actitud pasiva o despreocupada del católico que mal lleva su vida confiada en que la Providencia Divina al final lo salvará; porque esa confianza puede fácil-

mente suponer su perdición. En ambos casos, la ayuda no está fijada, no es gratuita, no es garantía si el interesado no pone también de su parte. De esto se trata aquí, de lo que Europa ha de aportar.

Alguien puede pensar en las agrupaciones armadas, constituidas en los últimos años en Europa por acuerdos multilaterales. La creación primero de la Brigada franco-alemana, potenciada después a Cuerpo de Ejército (EUROCORP) y las de EUROFOR Y EUROMARFOR (1995) estuvieron inspiradas por la idea de dotar a Europa de una capacidad militar propia e identificar así su decisión y disposición a dotarse, de forma autónoma, de efectivos suficientes y preparados para hacer frente a las contingencias que pudieran afectar a su seguridad o, llegado el caso, disponer su defensa; una IESD.

Esta frase que acabo de leer, una vez redactada la encontré buena; pero ¿cuál es la realidad?

La realidad del EUROCORP es que no responde a ninguna decisión comunitaria, institucional, del Consejo Europeo, máximo organismo decisorio de la Unión. Fue un acuerdo bilateral entre Francia y Alemania, convertido hoy en acuerdo de cuatro naciones. No cuenta con la sanción de la UE, ni con la de la UEO, por lo que no se entiende bien su designación como Cuerpo de Ejército Europeo. Pero sobre todo, no depende del Consejo Europeo, no ha sido acordado por las naciones de la Unión y, como consecuencia, no es el respaldo de su PESC ni se corresponde con la IESD. Ante esa indefinición, declara estar a disposición tanto de la UE, como de la UEO, como de la OTAN, como de Naciones Unidas. En pocas palabras, creo que no es esto lo que pretende la UE.

EUROFOR Y EUROMARFOR son creaciones semejantes, con la particularidad de que sólo están disponibles para operaciones humanitarias tipo *Petesberg*, lo que supone que, en caso de ser necesitadas, habrán de contar primero con la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —o de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), previa conformidad de las Naciones Unidas— dirigida a una entidad política intermedia a cuya disposición se pongan, ya que no son fuerzas de Naciones Unidas. No existen, pues, para su empleo ante amenazas a los intereses vitales de Europa, que, por otra parte, no están promulgados. Y esa misión de defensa de Europa es lo fundamental a la hora de constituir la unión política de una serie de naciones que se agrupan para desarrollar sus vidas en paz y seguridad.

Es erróneo, por tanto, vincular la IESD y la PESC con las misiones humanitarias, con todo lo interesante y necesarias que son la política de defensa de Europa entiendo que debe tener otras aspiraciones. Son pues, estas tres fuerzas, también «personajes en busca de autor».

Hoy día, la UEO espera de la nueva estructura de mandos de la OTAN que dé entrada a la IESD, de forma que prevea la posibilidad de destacar de ella el mando multinacional que habría de actuar bajo dependencia europea al frente de una FOCC/ JCTF, igualmente destacada de la estructura de fuerzas operativas. En eso trabajan conjuntamente.

Es bien conocida la postura recelosa de Norteamérica a poner fuerzas de la OTAN bajo mando y dirección europeas. La existencia de países neutrales dentro de la Unión hace imposible la existencia de una identidad de defensa europea propiamente dicha. Las ini-

ciativas en PESCE no podrán ir adelante al tropezar con el criterio de Estados miembros que no quieren participar en agrupaciones de fuerzas y que vetarán toda propuesta en este sentido. Tampoco serían viables fórmulas intermedias de compensación económica por parte de los países no participantes; ni admitir que resulten beneficiados de una PESCE, de una política de defensa de amplitud europea, sin aportar nada de su parte, con el esfuerzo, riesgo y sacrificio de otros.

No son los modos de Norteamérica; no encajan en su esquema mental; y la OTAN es reticente a tratar temas de seguridad y defensa con países neutrales y pacifistas. Sinceramente, creo que no lo hará con Suecia, con Austria, con Irlanda...

Estados Unidos saben también que, en esas condiciones, mientras no haya una plena identificación de países de la UE con los de la UEO y con los de la OTAN, sólo cuentan con Europa para conflictos menores.

Para apuntalar la cooperación entre ambos continentes se ha establecido la Agenda Transatlántica, en diciembre de 1995. Es muy de desear que no se produzcan nuevas diferencias entre Estados Unidos y Europa en cuestiones de seguridad menores, llamadas «blandas», como ocurrió en el caso de la antigua Yugoslavia, con riesgo para la cohesión de la Alianza. Norteamérica desea que se refuerce, se fomente el desarrollo de una IESD dentro de la OTAN y, a tal fin, proyecta la cesión de efectivos de la Alianza a la UEO, con todas las reservas que supone la falta de cohesión entre países de la UEO. Así, se ha pasado de una UEO decidida a actuar separadamente de la OTAN, pero faltándole los medios, a una UEO que va a disponer de medios y ahora le falta la voluntad compartida para tomar decisiones.

No sorprenden, pues, las críticas sobre el lento caminar, el escaso progreso obtenido desde que en enero de 1994 surgió el nuevo concepto de las antiguas FOCC/JCTF como unidades multinacionales de más pronta disponibilidad y más flexible adaptación, para ser destacadas bajo mando de la UEO. Se programa efectúen sus primeros ejercicios en 1999; los siguientes, con implicación de la UEO, en el año 2000 —si para entonces existe la UEO, ya que en el próximo año 1998 se cumplen los 50 años de vigencia del Tratado de Bruselas, quedando sus Estados miembros en libertad de abandonarla o proponer su continuidad—; y, al fin, en el 2001, un gran ejercicio de puestos de mando (CPX) que supondría la certificación de su aptitud operativa. En uno de los últimos boletines de información del Instituto de Estudios de Seguridad de la propia UEO, leo el siguiente comentario sobre esa larga marcha:

«La Historia probablemente no será tan generosa como para esperar al año 2001 sin presentar una situación de crisis.»

Mientras tanto, todos confiamos en la existencia y efectividad de la OTAN, que es la de Norteamérica. Así, la IESD, que nace como necesidad de asumir las propias responsabilidades con plena autonomía, sin la presencia norteamericana, termina en la paradoja de que es necesaria Norteamérica para que exista una IESD.