



LA DEFENSA DE EUROPA

Lluís María DE PUIG

La cuestión de la defensa europea puede ser abordada desde muchos ángulos. Ha hecho correr ríos de tinta y la tendencia es a aumentar. Se trata de un tema político y geoestratégico de primera magnitud sumamente complejo y delicado. La aproximación al tema en estas páginas tiene un referente claro: la Conferencia Intergubernamental de 1996 en el seno de la Unión Europea, en la cual deben tomarse decisiones sobre el proceso de creación de una defensa común europea.

El reto de organizar la defensa europea

Vamos a procurar, pues, establecer los parámetros en que se mueve y encuentra la cuestión a fin de propiciar un debate y a ser posible una posición acerca de lo que los socialistas españoles pensamos debería ser la posición del Gobierno español.

La decisión que hay que tomar es espino-sa, porque el marco general de la defensa europea es un marco complejo y desigual. Es un sistema no trabado con muchas instituciones. Además de la Organización de Seguridad

y Cooperación Europeas, la OTAN y la propia UEO, están las defensas nacionales, están las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas, el Cuerpo del Ejercido Europeo, el Grupo de Armamentos de Europa Occidental, el Pacto de Estabilidad, acuerdo desde la Unión Europea con algunos países de la Europa central y oriental. Está la propuesta nacida en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte de la Asociación por la Paz que llega hasta Rusia. Está la propuesta de una conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo y una multitud de organismos, grupos, instituciones y proyectos de todo tipo y dimensión.

En Europa existe en este momento una voluntad mayoritaria de construir una defensa común, aunque no hay unanimidad en cuanto a sus limitaciones.

¿Cómo, en medio de esta panoplia de instituciones y propuestas, algunas de ellas reiterativas otras divergentes, cómo avanzar en la construcción de una defensa común? No va a ser fácil. En primer lugar no todos los países de la Unión Europea son miembros de la UEO. Dinamarca e Irlanda no están en la UEO por razones de decisión propia. Dinamarca está en la OTAN, Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria son neutrales. Algunos miembros europeos de la OTAN tampoco están en la Unión Europea; es el caso de Islandia, Noruega y Turquía. Por otra parte, a veces desde Estados Unidos o desde la OTAN hay recelos con respecto a la propuesta de una fórmula europea de defensa. Este recelo existe y este recelo va a contar a la hora de tomar decisiones.

Creo de verdad que existe en este momento una voluntad mayoritaria de construir un sistema de defensa común. Junto a esta voluntad, muchos problemas. No hay unanimidad en la definición de una identidad común de defensa ni en sus limitaciones. Hay distintas aproximaciones. Por ejemplo, en el caso de Francia o el Reino Unido, que poseen armas nucleares; no van a adherirse a cualquier tipo de esquema de defensa europea. No sabemos si algún día van a aceptar que sobre sus armas nucleares pueda ejercer de autoridad máxima, durante un semestre, durante un año, durante un mes, por ejemplo, un general alemán. Superar ese tipo de problemas va a ser difícil.

Como va a ser difícil también el sistema y el modelo de defensa comunitario. ¿Qué tipo de ejército? ¿Cómo se complementan los unos

con los otros? Una defensa tecnificada, una defensa más aérea, más naval, más terrestre... Habrá que discutir sobre todo eso. Habrá que discutir sobre el propio modelo de integración. ¿Cómo se integra la UEO en las instituciones europeas? ¿Quién controla, por ejemplo, al Ejecutivo de la UEO? ¿El Parlamento Europeo? ¿Los parlamentos nacionales? Ello va a dar lugar a problemas, porque la defensa es el último elemento de soberanía de un país. Abandonar la soberanía, traspasar la soberanía militar a una institución europea va a costar mucho a los gobiernos.

Luego están las asimetrías de todo tipo, porque los ejércitos de los países europeos son muy distintos unos de otros. La cantidad de dinero de financiación de la defensa que dedican unos países u otros no es, tampoco, desde luego la misma. En fin; la cuestión es tremendamente complicada.

Precisamente por su dimensión política y por su complejidad, es necesaria la reflexión, el debate y el contraste de pareceres sobre el futuro de la defensa europea ante el reto de 1996. Sólo profundizando en los condicionantes políticos, jurídicos, técnicos y geoestratégicos podremos tener las ideas claras.

La defensa y la seguridad europeas, hoy

Los orígenes de la UEO

La UEO es una de las primeras organizaciones europeas y europeístas que se crean en la historia(1). Es anterior al Consejo de Europa y es muy anterior al Tratado de Roma y a las Comunidades Europeas. De hecho se establece inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Hay un primer Tratado, qui-

(1) Johnson, Russell, «Western European Union», *Informe a la Asamblea*, París, diciembre 1994.

zás podríamos hablar de dos primeros Tratados. Uno, un acuerdo bilateral franco-británico en materia de defensa que pretende evitar el resurgir de Alemania como potencia militar. A este fin los franceses llegan a un acuerdo con las autoridades británicas en 1947. La idea es hacer todo lo posible para que nunca jamás se pueda producir otra conflagración entre europeos.

Después de esta alianza franco-británica se vió más claramente todavía la necesidad de ampliarlo (eran sólo dos países) y, ante lo que sucedía en el Este (es el momento en que Stalin decide no colaborar ya con el resto de los aliados). Cuando Stalin decide construir su propio proyecto de Europa, ordena el famoso golpe de Praga y la toma del poder por el partido comunista de Checoslovaquia, lo que es percibido por parte de las mayorías gubernamentales del mundo occidental como una auténtica amenaza para todos.

Es entonces cuando, del acuerdo bilateral, se pasa a un tratado, que se firmó en 1948, el «Tratado de Colaboración en Materia Económica, Social y Cultural y de la Defensa Colectiva» que se firmó en Bruselas en 1948. Es el Tratado de Bruselas. El tratado fundacional de la Unión Europea Occidental. Firmado por Francia, el Reino Unido y los tres países del Benelux: Holanda, Bélgica y Luxemburgo. Este Tratado será famoso porque tiene una cláusula de asistencia militar automática y obligada, en caso de agresión, a cualquiera de los países miembros. Es decir, se convierte en una organización claramente militar, aunque en sus comienzos no tiene una estructura militar definida.

En 1952, con el Tratado de Roma, nacen las Comunidades Europeas y algunos plantean abrir esas Comunidades al ámbito de la defensa. La idea no triunfa. Sin embargo, los esfuerzos de Monnet y otros europeístas hacen que en 1954 se firme el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, la CED, que era realmente la fórmula de la defensa europea

del momento. Parecía que iba a triunfar. Sin embargo, en 1954, Francia (fundamentalmente porque De Gaulle lo quiso así) mediante votación del Parlamento francés rechaza formar parte de la Comunidad Europea de Defensa y se va al traste esta segunda aproximación a un sistema de defensa europeo.

Como alternativa a ese fracaso los países miembros del Tratado de Bruselas deciden retomar la UEO con un nuevo tratado, aunque fue básicamente una modificación del Tratado de Bruselas. Por eso, toda referencia jurídica a la UEO actual se refiere al Tratado de Bruselas Modificado (TBM), porque es en París, en 1954, donde se toman una serie de acuerdos por los cuales se crea la UEO que conocemos hoy por un tratado que en realidad es fundacional de la nueva UEO.

En el Tratado de Bruselas Modificado se toman decisiones sobre cómo se instrumenta la obligación de asistencia en caso de agresión, sobre el control de armamento, se obliga a los países miembros a no sobrepasar determinadas cantidades y cualidades de armamento e, incluso, se obliga estrictamente y precisamente a Alemania a no fabricar ciertos armamentos. Es la creación de la UEO con un programa de actuación, con otras obligaciones, con nuevas estructuras, que permitirán el desarrollo que hoy estamos contemplando.

Sin embargo, de 1954 a 1984, durante treinta años de guerra fría, la UEO se convierte prácticamente, como se ha dicho a veces, en la «bella durmiente». Poco a poco, se producen unos fenómenos delimitadores. Algu-

Cuando los mandatarios de Maastricht se enfrentan al reto de la seguridad común, piensan que la UEO es la institución idónea para definir una política de defensa.

La OTAN ha sido una eficaz garantía de paz durante casi cincuenta años no sólo para los países miembros, sino para toda Europa.

nas de las competencias, control de armamentos, capacidad operativa, debate político, se van cada vez más hacia la OTAN, y es la OTAN quien discute, quien toma medidas, sobre estos temas en detrimento de la UEO. Otros aspectos políticos de cooperación territorial, de cooperación cultural, de cooperación jurídica, se van hacia el Consejo de Europa y es el Consejo de Europa el gran protagonista. Por lo demás, después de la fundación de las Comunidades Europeas y su Comisión, además de los aspectos económicos, el foro de debate sobre cuestiones políticas lo ha asumido la Comunidad Económica Europea. Durante estos 30 años se produce, pues, un aletargamiento, prácticamente hasta 1984. Esa es la verdad. La institución sobrevive casi vegetativamente, olvidada y sin jugar ningún papel decisivo durante casi tres décadas.

A finales de los años setenta se produce un hecho importante en la perspectiva de la defensa europea. Es la preocupación por el rearme soviético. La Unión Soviética moderniza sus sistemas de defensa en un rearme que preocupa en Europa, porque podría convertirse en el teatro de la guerra si esa guerra se produjera. Convencional o nuclear.

Es a partir de tal debate y de estas preocupaciones por la nueva situación que en 1984, a instancia de Francia, se reactiva la UEO, dando paso a una serie de actuaciones que prestigian la UEO, que le dan el carácter de institución útil. ¿Qué es lo que pasa para cambiar radicalmente el papel de la UEO? En primer lugar la Plataforma de la Haya: los Jefes

de Gobierno de la Unión Europea Occidental, en 1984, dan un paso hacia una dimensión de seguridad de la integración europea; se presentan como complementarios de la Alianza Atlántica y como su pilar europeo y, además, se presentan también como complementarios de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea que, a la sazón, no era la institución que es ahora pero sí se ocupaba del problema del desarme y del control armamentístico(2).

Segundo momento importante a destacar: en 1988, por primera vez en la historia, la UEO participa en una operación militar. Se trata del conflicto Irán-Irak donde una fuerza naval, coordinada por la UEO, una flota de dragaminas, opera en esta guerra, fundamentalmente para limpiar el mar y conseguir paso a los buques que desean navegar tranquilos por aguas internacionales.

El tercer elemento de reactivación, la adhesión de España y Portugal, se produce entre 1988 y 1990. Es la ampliación a nueve miembros de la UEO, cosa que se aprovecha para crear nuevas estructuras y para modificar alguna de las antiguas.

El cuarto elemento que da nueva fuerza y prestigio a la UEO es otro conflicto: la guerra del Golfo. Entre 1990 y 1991 los responsables de la Unión Europea Occidental deciden garantizar el embargo a Irak y a Kuwait. El embargo fue establecido por las Naciones Unidas pero la UEO decide coordinar una fuerza, en este caso naval también, con una coordinación general UEO, con una información logística UEO, con protección mutua y vigilancia del embargo a nivel de mando UEO.

Y por si fuera poca intervención de carácter militar y operativa, en el conflicto de los Balca-

(2) Moulias, Georges; «Organisation politique et administrative internationale. Union de l'Europe occidentale», París, *Droit International*, 1995.

nes, en la exYugoslavia, nuevamente la UEO opera con su capacidad de coordinación. En el embargo, en el bloqueo del Adriático y más tarde en la vigilancia del embargo en el Danubio. Para dar una idea de que no se trata de pequeñas operaciones o presencias puntuales diré que desde el 16 de junio al 20 de noviembre de 1992 las fuerzas de la UEO controlaron 3.649 navíos y señalaron 71 violaciones del embargo. Eso requirió una fuerza naval en la que participaron cerca de 45.000 hombres.

Quizás por estas muestras de capacidad operativa, de una mayor decisión política, de una institucionalización consolidada de la UEO, los mandatarios de Maastricht, cuando se enfrentan al reto de la seguridad común, de una defensa común, piensan que la UEO es la institución idónea a quien encargarle, en primer lugar, que defina una política de defensa común y, en segundo lugar, que vaya configurando un modelo de seguridad y de defensa común(3).

La OTAN y su perspectiva europea

He comenzado este capítulo con la UEO, puesto que es, según el Tratado de Maastricht, el embrión de la futura defensa europea y porque en buena parte la orientación que tomará en la próxima Conferencia Intergubernamental la cuestión de la defensa reside en las decisiones que se tomen en relación a dicha institución. Pero debemos señalar que la capacidad defensiva de Europa en el pasado y en la actualidad no descansaba ni descansa en la UEO. La seguridad europea ha descansado fundamentalmente en la Alianza Atlántica(4) y su capacidad disuasoria, así como en las defensas nacionales, especial-

(3) Ferrari, M., «The UEO on the EU process», *Informe a la Asamblea*, junio 1994.

(4) Baumel, Jacques, «L'évolution de l'OTAN et ses implications pour l'UEO», *Informe a la Asamblea*. París, junio 1994.

La OTAN ha dejado de ser el brazo armado del bloque occidental para convertirse en un agente transformador de los países del Este.

mente en la británica y francesa, que disponían del arma nuclear. Esta es la realidad.

Es cierto también que en tiempos recientes la Conferencia de Seguridad y Cooperación europea ha jugado su papel y hoy, convertida en OSCE, se ha insertado en el centro institucional del sistema europeo de seguridad(5). Asimismo y esencialmente después de Maastricht, como veremos, la UEO se ha ido convirtiendo en una pieza esencial del sistema defensivo europeo. Sin embargo hasta hace muy poco tiempo en materia de defensa y seguridad no ha habido en Europa otra cosa que la OTAN y los ejércitos nacionales.

Lo cierto es que con los cambios a partir de 1989 (caída del muro) y de 1991 (Tratado de Maastricht), el conjunto del sistema de defensa europeo se ha visto sometido a una dinámica de adecuación y transformación que no ha finalizado y que constituye la característica de este periodo. Pero ello no ha menguado la importancia decisiva de la OTAN en la defensa de Europa. Tanto es así, que existe la general convicción de que la OTAN no sólo ha sido una eficaz garantía de paz durante casi cincuenta años para los países miembros, sino para toda Europa. Quizás es por ello que la inmensa mayoría de los países PECOS solicitan insistentemente la entrada en esta organización. Estamos hablando de la virtualidad defensiva de OTAN, que me pare-

(5) «Declaration on the fiftieth anniversary of the termination of World War II», *Cumbre de Budapest de la CSCE*, 12 de diciembre 1994.

En Europa existen un conjunto de instrumentos de defensa que se van dibujando a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales.

ce indiscutible. Otra cosa son las consideraciones a que puede dar lugar un análisis del aprovechamiento hegemónico por parte de EE.UU., de los niveles de sometimiento que ello haya supuesto para Europa, o de las dependencias tecnológicas, económicas y políticas, que es temática perfectamente cons-tatable y ha sido y es objeto de debate en Europa. Y no un debate menor. Lo que no me parece discutible es la eficacia de OTAN para garantizar la paz en Europa en el pasado. Por ello probablemente hoy nadie concibe la construcción de una defensa europea sin la OTAN. Al contrario, todos piensan que la Alianza Atlántica tiene un papel fundamental a jugar en la futura seguridad de Europa(6).

La Organización del Tratado del Atlántico Norte supone, hoy por hoy, la existencia de un operativo que puede afrontar cualquier emergencia. Todo el mundo lo sabe y todo el mundo lo reconoce. Sus 16 países miembros desean su pervivencia, adecuándose a cada etapa, y un importante número de países desean integrarla. La OTAN se ha transformado profundamente. Ha cambiado su doctrina, sus objetivos estratégicos, su operativo militar y ha creado nuevas instituciones en su seno que le permiten cooperar hasta con 37 países. El CCAN y la Asociación por la Paz,

(6) Rotfeld, Adam Daniel, «Competence and responsibility of security organisations OSCE-NATO-WEU: How they should co-operate». Estudio presentado en la *Conferencia de Varsovia*, mayo 1995.

organismos creados para establecer fórmulas de colaboración estrecha con los PECOS, han sido un éxito, sólo cabe recordar que Rusia ha firmado la Asociación por la Paz, que es la antesala para países que pueden ser en el futuro miembros de la Alianza, pero es también el instrumento de cooperación para con los que posiblemente no lo serán, como no sea a muy largo plazo.

En Europa nadie, seriamente, se plantea sustituir la OTAN, a pesar de ser un mecanismo de seguridad que fue creado para evitar la expansión de un comunismo que ya no existe. Hay cuatro razones que explican su vigencia y la voluntad generalizada de su permanencia. La primera es porque constituye todavía hoy un elemento de estabilidad para los países occidentales, pero sobre todo para los países del Este de Europa. La segunda, porque asegura una continuidad del compromiso transatlántico. La tercera porque no existe ningún sistema de seguridad alternativo que sea realista, a corto o medio plazo y el más elemental sentido de la prudencia aconseja no dar saltos al vacío. La cuarta, a mi juicio, ha sido la capacidad de autorreforma de la OTAN para adaptarse a los nuevos tiempos, dejando de ser el brazo armado de un bloque para convertirse —en un proceso tan sólo comenzado— en un paraguas de seguridad para todos y en un agente transformador de los países del Este.

A ello ha contribuido también la actitud de EE.UU. y su nueva posición en relación a Europa. Por una parte, como nos recuerdan a menudo los británicos, existe una voluntad de que los europeos se hagan cargo de una más amplia cuota de su seguridad. Por otra, por la propia desaparición de la amenaza soviética. También por el gasto enorme que les supone. Y sin duda porque hoy están llamando su atención mucho más algunos temas internos e incluso entienden que sus intereses tienen más futuro en el Pacífico y en el Sur de su propio continente, por no hablar de su acción bilateral con Oriente Medio y el Golfo, por poner algún ejemplo.

De ahí que la OTAN, con EE.UU. a la cabeza, haya aceptado el desarrollo de la UEO en tanto que pilar europeo de la Alianza, y se haya manifestado a favor del desarrollo de una Identidad de Defensa Europea (IDE) sobre la base de un núcleo central UE-UEO, de la que formaría parte la propia OTAN. A este fin la Alianza Atlántica ha desarrollado una importante aproximación a la UEO, planteando la creación de las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas que podrían estar disponibles para intervenciones en el marco UEO, es decir, cuando fuera voluntad de los europeos y sin participación americana. La idea es que en un futuro la estructura militar integrada de la OTAN pueda ser utilizada en casos concretos bajo mando UEO. Aunque se trata de un proyecto a desarrollar en el futuro(7).

Todos los gobiernos de la UE (y de la UEO) y los PECOS, excepto Rusia, están de acuerdo en la ampliación de la OTAN a los países de Europa central. Esta ampliación, que parecía prácticamente decidida y acordada (según los expertos del Pentágono comunicaron a los parlamentarios de la UEO en una reciente visita a Washington), acentuará aún más su papel europeo y la va a insertar aún más en la IDE en tanto en cuanto los países susceptibles de ser miembros OTAN son candidatos —y un día serán miembros— de la UE y de la UEO. Casi puede hablarse de procesos paralelos aunque de sustancia distinta. La ampliación sin embargo, va a encontrar grandes dificultades y si se produce será lentamente, país por país, con las necesarias garantías para Rusia.

Por todas estas circunstancias, lo cierto es que hoy el vínculo atlántico, o si se quiere la participación de EE.UU. y Canadá en la

(7) Lord Finsberg, «New trends in North American countries foreign policy and their implications for transatlantic co-operation in security matters, with particular reference to the United States», *Informe a la Asamblea*, París, junio 1995.

Hasta hoy ni un solo país ha renunciado a poseer su propio ejército, que es su capacidad de defensa y última carta de su soberanía.

defensa europea, es considerado vital y perdurable. Es más, países como Portugal, Reino Unido u Holanda —sus gobiernos— condicionarán la formulación de la defensa común europea al papel que se da a la OTAN. En mi opinión, en este momento histórico, a juzgar por los posicionamientos de unos y otros, sería totalmente irreal y estaría condenado al fracaso todo intento de edificar un sistema de defensa europeo al margen de la Alianza Atlántica. Una tal propuesta no obtendría el menor eco. Es más, aquellas propuestas que menor papel le otorgan a la OTAN en la futura defensa común —por ejemplo, la comunitarización— van a encontrar dificultades prácticamente insuperables a corto y medio plazo.

La OSCE, hermano menor de la ONU

Como es sabido, las Naciones Unidas tienen a nivel mundial una responsabilidad y una autoridad aceptada generalmente sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los países miembros de las organizaciones europeas cooperan activamente con la ONU en todos los ámbitos.

El Consejo de Seguridad es la principal autoridad mundial que puede legitimar acciones militares. Y este organismo puede confiar la acción de mantenimiento o restablecimiento de la paz en Europa o regiones vecinas a organizaciones como la OTAN o la UEO. Así ha sido recientemente en los Balcanes. Es evidente que toda concepción de la futura defensa europea va a considerar nece-

***Es insoslayable introducir
la vinculación de los parlamentos
nacionales a los mecanismos de control
y decisión en materia de defensa.***

sario someterse a la autoridad de la ONU siempre que sea preciso, hasta el punto que, en la nueva arquitectura de seguridad europea, las NN.UU. tendrían un papel supremo y central. Y en menor medida también la OSCE(8).

La renovada CSCE, que jugó un importante papel en los primeros momentos de la transición de los países del Este —desarme, diálogo político, Derechos Humanos, procesos electorales, minorías, medidas de confianza— ha quedado un tanto desdibujada. En primer lugar, porque está formada por 53 miembros—hasta Mónaco y el Vaticano, sólo falta Andorra— y resulta difícilmente gobernable y eficaz. En segundo lugar porque, en su pugna con la OTAN, ha ganado ésta. La idea rusa de atribuir amplias competencias y autoridad a la CSCE, que debería decidir sobre intervenciones humanitarias, ha quedado bastante rebajada. En Budapest, donde se convirtió en la Organización de la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), se consumó la limitación de sus capacidades. Diplomacia preventiva, prevención de conflictos en Europa, control de conflictos puntuales(9).

La OTAN y la UEO seguirán, llegado el momento, instrucciones de la OSCE, puesto que, como la ONU, está legitimada para ordenar intervenciones en zonas fuera de área. Así

(8) De Puig, Lluís María, «Arms Control. CSCE and WEU», *Informe a la Asamblea de la WEU*, París, junio 1992.

(9) *CESCE. Textos fundamentales*, Madrid, Ministerio Asuntos Exteriores, 1992.

pues, aunque la OSCE no haya adquirido una entidad mayor, es evidente que tiene su sitio en la IDE y la Unión Europea; la UEO y la OTAN deben atenerse a sus mandatos. Por ello, será preciso vincular la PESC a la OSCE y establecer los mecanismos de coordinación de esta institución con el conjunto de los organismos que configuren la futura defensa europea, de la cual deberá ser parte integrante sin duda.

Fuerzas armadas supranacionales en Europa

La OTAN y la UEO no son los únicos organismos militares supranacionales en Europa. Existen una serie de cuerpos, unidades, fuerzas, grupos y brigadas que, en proceso de organización como proyectos en marcha o ya en situación de operatividad, constituyen un conjunto de instrumentos de defensa, de capacidad militar, que va dibujando a partir de acuerdos bilaterales o multilaterales, un sistema de cooperación defensiva europea que revela inequívocamente una voluntad de avanzar en la construcción de una defensa trabada, coordinada, supranacional de Europa.

Veamos sucintamente de qué tipo de organizaciones militares europeas se trata, siguiendo el estudio de Armand de Decker(10).

— El Euroejército o Cuerpo Europeo

La decisión de crear un cuerpo de ejército europeo se tomó a partir de la decisión de Francia y Alemania de crear una brigada conjunta. El Cuerpo Europeo fue creado en 1992 y alcanzó nivel operativo en 1994.

Reagrupa actualmente cinco países: Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y España. Existe un Comité Común que aplica las

(10) De Decker, Armand, «Les forces armées européennes», *Informe a la Asamblea*, París, junio 1995.

decisiones que toman los gobiernos participantes.

— EUROFOR y EUROMARFOR

Estas dos fuerzas han sido constituidas formalmente en la reunión ministerial de la UEO, en Lisboa, el 15 de mayo de 1995, después de un proceso de estudio de la creación de una fuerza terrestre y otra marítima, multinacionales, a fin de contribuir al establecimiento de capacidad militar de Europa y especialmente de ofrecer a los estados de la UEO medios militares operativos de base multinacional. España, Francia Italia y Portugal forman estas fuerzas a las cuales ha anunciado voluntad de integrarse el Reino Unido.

EUROFOR es una gran unidad terrestre (prácticamente una división) dotada de capacidad de acción rápida, fácilmente desplazable. Por su parte, EUROMARFOR es una fuerza marítima multinacional no permanente dotada de capacidades aeronavales y anfibas, cuya composición dependerá de las misiones a realizar.

— La fuerza anfibia anglo-neerlandesa

Un acuerdo de cooperación entre las marinas holandesa y británica a partir de 1971 dió lugar a la creación de una fuerza anfibia en el marco de la OTAN. Se trata de una fuerza fundamentalmente destinada a ejecutar operaciones de desembarco y operaciones prolongadas en tierra; podría efectuar otro tipo de acciones.

A pesar de los esfuerzos por coordinar una defensa común, no existe una defensa europea como tal, lo que hay son diversos sistemas de defensa en Europa.

— El Cuerpo de Reacción Rápida del Mando Aliado en Europa

Es una fuerza de la OTAN, creada por el Comité de planes de Defensa de la alianza a partir de su nuevo concepto estratégico en Roma en 1991. El ARRC cuenta con las tropas provenientes de 13 países miembros de la OTAN: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Como se ve, no está Francia.

— Las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas

La cumbre de la OTAN del 10 y 11 de enero de 1994 aprobó la idea de grupo de fuerzas combinadas multinacionales, para adecuar la estructura operativa de la OTAN a su nueva estrategia. El interés de estas fuerzas reside en que serían fuerzas OTAN utilizables por la UEO, en determinadas circunstancias. El nombre de estas unidades cambia según el idioma; en inglés se denominan Joint Combined Task Force (JCTF); en francés Groupes Interarmées de Forces Multinationales (GIFM).

La decisión supone la aceptación de la existencia de fuerzas totalmente europeas que podrían actuar en el marco OTAN y en el marco UEO.

— Cuerpo de Ejército Germano-Holandés

Alemania y Holanda firmaron en 1993 la creación de un cuerpo de ejército multinacional en el que participarían inicialmente Holanda y Alemania como fuerzas principales, pero al cual podrán incorporarse otros países OTAN.

— Cuartel General de Fuerzas Terrestres Aliadas (LANDJUT)

Se trata del ejemplo más antiguo de ejército multinacional europeo. Fue creado en 1962, su fin es el de proteger de todo

ataque a la zona Shleswig-Holstein y de Jutland, y las proximidades del Báltico, que hay que controlar por su importancia estratégica.

— Otras iniciativas

En esta breve enumeración de las fuerzas de defensa multinacionales en Europa, ya en fase operativa ya en fase de proyecto, cabría hacer alusión a otros casos además de los citados que completan el panorama, como se ve, no falto de fuerzas ya organizadas ni de proyectos de futuro.

Entre ellos el Acuerdo de Cooperación Naval entre Holanda y Bélgica y la Fuerza de Intervención Aérea Desplegable Belgo-Holandesa, que muestran la voluntad de estos dos países de aumentar la eficacia defensiva en base de una estrecha cooperación.

Asimismo cabe destacar el Grupo Aéreo Europeo Franco-Británico cuyo proyecto final está en fase de redacción última y que consistiría en una fuerza de la UEO y al mismo tiempo de la OTAN.

Otra estructura interesante es la de la inclusión de la Brigada de Reacción Danesa en la 1ª División Blindada del Reino Unido, en relación a sus intervenciones en misiones internacionales bajo autoridad OTAN.

Y en el mismo marco de la Alianza Atlántica cabe destacar por último los Dos Cuerpos de Ejército Germano-Americanos, creados

Superada la confrontación en torno a la cual se había creado la defensa occidental, ésta debe ahora organizarse frente a riesgos actuales y futuros.

entre estos dos países en 1993 con la idea de darles una estructura multinacional.

No son pocas, pues, las ideas y las estructuras que apuntan a formulas militares compuestas de unidades multinacionales para la futura defensa de Europa.

Los estados y sus defensas

He señalado como elementos puntales de la defensa europea de los últimos 50 años los ejércitos nacionales las defensas de los estados. Sin duda ha sido así. Los gobiernos, durante los cinco últimos decenios han desarrollado sus propias políticas de defensa y sus organizaciones y planes militares. En algún caso en conexión con la OTAN, en otros, sin tenerla muy en cuenta. Italia o España podrían ser ejemplo de las dos cosas. Puede confirmarse, en definitiva, que hasta hoy ni un solo país ha renunciado a poseer su propio ejército, su capacidad de defensa de los riesgos más directos y domésticos. Incluida Alemania, que ha desarrollado una capacidad militar nada despreciable, y salvando a Luxemburgo, por razones obvias, y algunos países neutrales. No todos: Suecia y Finlandia tienen ejércitos y armamento de singular potencia, a causa de lo que ellos consideraban la amenaza soviética.

Cabe destacar un aspecto político de primer orden, la defensa de un país es la última carta de su soberanía. La posesión de una cierta capacidad militar, de una independencia sólida, es una cuestión de prestigio y de influencia a la vez que geoestratégica, geoeconómica. Un país es más respetado si es militarmente fuerte, y no está sometida su seguridad a la dependencia de otro u otros, que fatalmente siempre cobran la factura de la seguridad. Así, cada país europeo ha creado y desarrollado su defensa.

La imagen que ofrece hoy el sistema europeo de defensa es muy variada y desigual. Sin duda existen numerosas reiteraciones y dupli-

ciudades, pero lo más espectacular son las diferencias tanto cuantitativas como cualitativas. Francia y el Reino Unido son, por ejemplo, dos grandes potencias convencionales y disponen, además, de la disuasión nuclear. Nadie se les puede comparar, salvo, quizás, Alemania en armamento convencional. Estos casos aparte, hay de todo. Países medianos, y otros realmente pequeños. Los tamaños son distintos, los armamentos también, los planes de defensa, la organización, la financiación, la logística son muy distintas según cada país, por cuanto responden a los intereses estrictos del mismo(11).

Es evidente, entonces, que la IDE se sustentará en gran parte en los operativos nacionales, aun cuando algunas de sus unidades, sistemas o armas formen parte de los operativos o las misiones multinacionales. Es necesario insistir en esta cuestión, que es de fondo. La orientación —o las orientaciones— existente en materia de edificación de una defensa común en ningún caso se dibuja como un proceso de creación de un sólo ejército ni de la desaparición de las defensas nacionales. Por el contrario, todas las propuestas se refieren a fórmulas de imbricación y combinación entre fuerzas internacionales bajo mando OTAN o UEO y los sistemas de defensa y los ejércitos de los estados. Es decir, una parte importante de la defensa europea seguirá estando en mano de los gobiernos y bajo la soberanía y el control de los parlamentos nacionales(12). Ningún país va a renunciar a la organización de su propia defensa, de la mínima defensa de su territorio. Y ello va a pesar mucho en lo que se refiere a los procesos de toma de decisiones y, en fin, en el ejercicio último de la soberanía,

(11) Marshall, Jim, «Europa y el establecimiento de un nuevo orden mundial de paz y seguridad». *Informe a la Asamblea*, París, junio 1995.

(12) Sir John Hunt, «Les parlements nationaux devant la sécurité et la défense de l'Europe et la préparation de la CIG, 1996». París, *Informe a la Asamblea*, junio 1995.

La defensa común debe contemplar el riesgo de la transición en Europa oriental, en especial lo imprevisible de la situación rusa

nía, cuando se elabore un sistema de defensa común.

De ahí que sea insoslayable introducir la vinculación de los parlamentos nacionales a los mecanismos de control y decisión en materia de defensa, además de la participación de los gobiernos que por la vía de su presencia en el Consejo Europeo no se podrá en ningún caso escamotear. La defensa común exigirá fórmulas específicas en este campo.

Tengamos en cuenta las enormes asimetrías entre los estados miembros de la UE en materia de defensa, tanto en lo que se refiere a sus políticas, compromisos y doctrinas —países OTAN, países neutrales— como el tamaño y potencia real de sus ejércitos; o según la financiación de la defensa, por no hablar de la capacidad nuclear que poseen Francia y Reino Unido, elemento que por sí solo va a exigir encontrar mecanismos de integración europea que puedan ser aceptados por estos estados. La contribución a la defensa de Europa, la cuota que habrá de establecerse para cada uno, exigirá una negociación compleja que sólo conseguirá avanzar sobre la base del consenso, de lo que sea posible consensuar. Lo delicado de la materia exigirá más realismo y pragmatismo que nunca y no es aventurado avanzar que la geometría variable y las especificidades bilaterales serán la única solución.

La actual defensa y seguridad europea es hoy un entramado en el que encontramos la OTAN, la OSCE, la UEO y sus múltiples organismos, la UE por su importancia polí-

El peligro de catástrofes ecológicas debe contar entre los elementos de qué defendernos para que no sean causa de enfrentamientos.

tica y por su proyecto de defensa común, así como cada una de las defensas nacionales. La característica es, sin embargo, la dispersión, la reiteración, la configuración como compartimientos estancos, y la diversidad de políticas y criterios hasta la misma contradicción a veces entre los gobiernos. Aunque se han hecho esfuerzos para coordinar e integrar la defensa de Europa, no hemos ido más allá de las primeras tentativas. La defensa europea como tal no existe. Lo que hay son diversos sistemas de defensa en Europa(13).

Esta situación comporta por sí sola dos problemas que es necesario solventar. Por un lado, algunas carencias defensivas y por otro, la competencia entre las instituciones y políticas existentes.

La creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la Asociación por la Paz en la OTAN, del Forum de Consulta y de la creación de Estatutos de Miembros Asociados y de Socios Asociados en la UEO, y por descontado el Tratado de Maastricht, son iniciativas para resolver los actuales problemas y carencias a base de plantearnos la defensa europea de manera coherente, conjunta, común, que simplifique y unifique lo actualmente disperso e incorpore la defensa y la seguridad en el proceso de unidad europea.

(13) Cutileiro, M., «Reflexion comune sur les conditions nouvelles de la securité européenne», Lisboa, Consejo de Ministros de la UEO, 15 de mayo, 1995.

Los cambios señalados sólo deberían tener un sentido: adecuar la defensa de Europa a los posibles riesgos. En una etapa en que la cooperación ha reemplazado la confrontación y en que ha desaparecido la *amenaza* a partir de la cual se había construido todo el sistema de defensa occidental, la defensa europea debe organizarse frente a los riesgos actuales y futuros. Identificar los riesgos futuros siempre es un ejercicio teórico pero en defensa es precisamente necesario si se quiere prevenir la guerra, evitarla. Más fácil es identificar los riesgos concretos, los problemas que ya han estallado y constituyen fenómenos de inestabilidad, crisis o conflicto abierto.

La defensa común debe partir, pues, de la identificación de la posible agresión, del probable conflicto. Hoy en Europa no se percibe la existencia de un *enemigo*. Existe, sin embargo la convicción que si bien no hay movimientos que amenacen directamente la integridad territorial de Europa occidental — como durante la guerra fría— una serie de fenómenos nuevos pueden afectar a la paz, a la estabilidad europeas y a sus intereses vitales. Fenómenos como el nacionalismo secesionista, los enfrentamientos interétnicos, conflictos fronterizos, problemas de las minorías y todos los brutales cambios que ha supuesto la desintegración del mundo soviético, como lo demuestra la tragedia de los Balcanes, la situación del Cáucaso y de la propia Rusia. Las tensiones son evidentes en los lugares donde el conflicto bélico no se ha producido. Los graves problemas económicos y sociales de los países de Europa central y oriental pueden dar lugar a inestabilidades nunca conocidas(14).

El caso yugoslavo ilustra hasta dónde pueden llegar las cosas en procesos de transfor-

(14) Richardson, Bill, y Henk Vos, «L'identité et la securité européenne après Rome et Maastricht», Informe a la Asamblea del Atlántico Norte, noviembre 1992.

mación radical como el que se ha producido en el Este. Se ha demostrado que el riesgo existe y, más aún, contra todo pronóstico, que hay guerra en Europa.

La defensa común debe pues contemplar el riesgo de la transición en la Europa oriental. En especial en relación a las incertidumbres y lo imprevisible de la evolución de Rusia. Es una gran potencia, con un arsenal armamentístico enorme y no sabemos a qué clase de convulsiones internas ni conflictos externos está abocada. Las relaciones de Moscú y los países vecinos no están bien resueltas. Tiene conflictos armados en su seno, Chechenia, por ejemplo. Europa debe estar preparada ante cualquier eventualidad proveniente de Rusia, país que se encuentra en medio de un caos económico profundo, de una postración colectiva y sin que sea claro en manos de quién puede quedar el poder político y militar. No hay amenaza, pero sí riesgo. Ojalá que remoto.

Atendiendo a la geografía nos encontramos que la región mediterránea contiene fuertes elementos de tensión y de inestabilidad. El conflicto greco-turco no está zanjado, más bien se ha complicado con los alineamientos en torno a la crisis balcánica. Y Chipre está ahí. El caso palestino, en vía de progreso pero con enormes dificultades, sigue presente, marcando una división inquietante entre el mundo islámico y Occidente, en una etapa de crecimiento del integrismo musulmán que acarrea crisis graves y cercanas, como la de Argelia. Como hemos indicado al principio, la cuenca mediterránea, con la disparidad escandalosa Norte-Sur, las perspectivas demográficas y políticas de la rivera sur, y la interdependencia de los problemas, es una zona caliente de riesgos evidentes y por lo tanto de necesidad urgente de crear cooperaciones en todos los ámbitos y muy especialmente en el de seguridad, implicando a todos, como ha defendido España con la propuesta de una CSCM, o como ha comenzado a afrontar la UEO abriendo el diálogo sobre seguridad con los países del Magreb.

Oriente Medio y el Golfo son otras zonas calientes, con países belicistas, algunos con sospechada capacidad nuclear —Irán, Irak—, en todo caso con gran potencial armamentístico y con motivaciones —que no motivos ni razones— expansionistas bien conocidas. Con el problema kurdo por en medio, por ejemplo, y las derivaciones de la tensión hacia el terrorismo internacional en ocasiones.

Además de atender a la geografía, si se quiere verdaderamente garantizar la estabilidad es necesario prestar atención a cierto tipo de problemas de nuestro tiempo que pueden acarrear graves conflictos. Piénsese en el crimen internacional organizado, en especial en la aparición de las mafias que operan y controlan amplios espacios económicos, por no decir lo que representa el mundo del tráfico de estupefacientes, o el terrorismo de origen ideológico extremista o conectado con el hampa que acabamos de describir.

Los sistemas de prevención de conflictos y de planificación deberán asimismo estar atentos a los movimientos de los extremismos étnicos, religiosos o políticos que son hoy por hoy más o menos explícitos. Hay que combatir el racismo, la xenofobia o el integrismo y el fundamentalismo.

Y por descontado hay que controlar y asegurar los sistemas de provisión energética, habida cuenta la dependencia europea del petróleo y del gas procedentes del Golfo, de Rusia, de Argelia o de Oriente Medio.

Una parte de la política de defensa europea ha de ser necesariamente disuasoria, operativa y capaz de intervenir y resolver un conflicto rápidamente.

Es objetivo de la UE convertirse en parte central de la Identidad Europea de Defensa y llegar a una fórmula trabada, integrada y común de la defensa europea.

Asimismo, el peligro de catástrofes ecológicas debe contar entre los elementos de qué defendernos. Para evitar que se produzcan. Y, en cualquier caso, para que los daños ecológicos no sean causa de enfrentamientos. Nuestra seguridad depende también del respeto a la naturaleza.

Europa debe estar preparada para todo tipo de inestabilidad. Será la mejor forma de disuadir y de tener una autoridad real ante los conflictos. Una parte de la política de defensa europea ha de ser necesariamente disuasoria, operativa, tecnificada, capaz de intervenir y *resolver el conflicto* a la mayor brevedad. Sin embargo, otra gran parte de la defensa europea ha de plantearse, como hemos dicho, para la prevención. Se trata de desplegar sistemas de información y control. Para que se cumplan los compromisos de desarme, para acabar con la proliferación de armas de destrucción masiva, para controlar el comercio y la producción de armas, para verificar los potenciales bélicos de cada uno y tener una información completa del más mínimo movimiento militar.

Esta capacidad técnica debe ser complementada por toda clase de compromisos políticos y jurídicos de desarme, de control y verificación de cumplimiento de acuerdos como el TNP, los *Start*, los FCE o los *Open Skys*. Y, por descontado, creando todas las alianzas y compromisos de seguridad y de medidas de confianza posibles(15).

(15) De Puig, Lluís María, «Les negotiations sur la maîtrise des armements-Nouvelles initiatives pour l'UEO». *Informe a la Asamblea*, París, diciembre 1992.

La defensa, en nuestro tiempo, tiene mucho de político y de económico y, obviamente, la defensa común, la capacidad de defendernos ante una agresión o una crisis, debe ir acompañada de la capacidad de actuar políticamente, con el diálogo, la cooperación, la ayuda al desarrollo y los pactos de no agresión para eliminar o rebajar las posibilidades de conflicto. Es lo que debería ser una buena política de la PESC.

El mandato de Maastricht

El diseño de la defensa común

Los gobiernos de los países miembros de la UE, ya en la aprobación del Acta Unica, proclamaban su voluntad de abrir la CE a la incorporación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), convencidos de que la propia unidad europea no podría avanzar escorada fundamentalmente hacia el ámbito económico y sin una política exterior común. La indivisible relación entre política exterior y defensa aconsejó a los comunitarios incorporar también la idea de avanzar hacia una defensa común y así se establecía contundentemente en el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en 1991, el cual dotaba de una capacidad ampliada de proceder a acciones políticas comunes con la PESC que a su vez debería incluir, tal como señala el artículo J.4., párrafo 1 del TUE «el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea comprendiendo la definición a plazo de una política de defensa común que podría conducir, llegado el momento, a una defensa común.»

La interpretación es inequívoca: la UE pretende convertirse en motor agente de la creación de una defensa de Europa conjunta. Es un objetivo, pues, de la UE convertirse en parte central de la Identidad Europea de Defensa y de llegar, cuando ello sea posible, a una fórmula trabada, integrada, común, de la defensa europea.

El TUE, precisa más: indica los pasos a realizar, las etapas e incluso los órganos encargados de realizarlos. Indica claramente tres etapas sucesivas. En la primera, se encarga a la UEO, todavía como organización europea independiente, que elabore y ponga en marcha las decisiones y medidas de la UE que tuvieran implicaciones en el ámbito de la defensa.

En una segunda etapa la UEO, convertida ya en componente de defensa de la UE, deberá definir y formular una política de defensa europea común (PDEC) en los términos de la propia Declaración de la UEO anexa al TUE, que expresaba la voluntad de reforzar la identidad de defensa de la UE al tiempo que se refuerza el pilar europeo de la Alianza Atlántica. Este periodo parece exigir que la UEO mantenga un funcionamiento autónomo.

Según el Tratado, esta etapa «à terme» debe ser aquella que defina una política de defensa para la Unión Europea misma.

La última etapa «llegado el momento», debe significar el establecimiento de una defensa común, es decir, la integración máxima posible del ámbito de la defensa en la Unión Europea, con la correspondiente vinculación, coordinación y engarce con el resto de instituciones e instrumentos de la identidad de defensa europea(16).

El propio TUE contempla, pues, la creación de una defensa común como un proceso, y así lo diseña. Es un proyecto de futuro, que demandará tiempo, que exigirá gradualidad. Lo que está claro, en cualquier caso, es que la UE ha tomado la decisión de hacerse cargo de una mayor parte de su seguridad, probablemente porque ha llegado a la conclusión de que si quiere ser una institución más fuerte y más claramente identificable en el mundo,

(16) Goerens, Charles, «L'UEO après Maastricht», *Informe a la Asamblea*, París, junio 1992.

Es posible que no haya existido por parte de los gobiernos la voluntad para dar a la política europea de seguridad más profundidad y eficacia.

además de su peso económico ha de tener peso político y geoestratégico.

El desarrollo de Maastricht

La decisión comunitaria era ciertamente un salto político de gran calado. Fue una decisión que cambió el panorama de la defensa en Europa. A partir de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, la OTAN, la UEO y la propia Unión Europea inician un despegue hacia un proyecto europeo.

En la Unión Europea se puso en marcha la PESC. Y, aunque posiblemente todos podemos estar de acuerdo en que la PESC ha sido relativamente ineficaz y no ha avanzado lo que se podía esperar, no es menos cierto que se han dado pasos importantes. Ha habido una *Acción Común*, posiciones comunes sobre Ruanda, Ucrania, Burundi, Bosnia, sobre el Pacto de Estabilidad bajo la tutela de la OSCE, sobre Oriente Medio, sobre la ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, etcétera; sin duda, la PESC en esta primera etapa ha quedado muy por debajo de lo que se esperaba. Es posible que no haya existido por parte de los gobiernos —más prudentes que en Maastricht, después de las dificultades que sufrió la aprobación del propio Tratado y teniendo en cuenta el reflujo europeísta que causó la crisis económica— la voluntad política necesaria para dar a la PESC más profundidad y más eficacia. Aunque, no nos engañemos, el relativo fracaso de la PESC tiene mucho que ver con lo delicado del tema, como dice el Proyecto de Informe del Conse-

No olvidemos que la UEO ha participado directamente en no pocas acciones del conflicto de los Balcanes, dando así muestras de la eficacia de su operativo.

jo sobre el Funcionamiento del Tratado de la Unión Europea, «situado en el corazón de la soberanía de los estados»(17).

A pesar de las carencias y debilidades de la PESC, se ha avanzado lo suficiente, sin embargo, como para apreciar el enorme potencial que encierra y no conviene ignorar la lista de acciones comunes impulsadas por este instrumento que debe, necesariamente, adquirir más fuerza y protagonismo si se quiere que la Unión Europea juegue el papel político que se corresponde con su peso económico en el mundo.

Por su parte, la UEO, ha vivido una auténtica reactivación a partir de su vinculación al proyecto de unidad política y económica de Europa.

Como señala Román D. Ortiz(18) en el artículo citado, la UEO ha procedido a un incremento de su operatividad por un lado, y ha diseñado fórmulas específicas para la incorporación de países en calidad de observadores, miembros asociados o socios asociados. Así, Irlanda y Dinamarca pertenecen a la primera situación; Turquía, Noruega e Islandia, a la segunda; Polonia, las repúblicas checa y eslovaca, Hungría, Bulgaria,

(17) Grupo de expertos de alto nivel en la PESC, «La politique de sécurité de l'Europe à l'horizon 2.000. Les voies et moyens d'une véritable crédibilité», Bruselas, 19 de diciembre, 1994.

(18) Ortiz, Roman D., «Sopa de siglas en el marco europeo de seguridad», *Revista de Defensa*, 84, Madrid, febrero, 1995.

Rumania y las tres repúblicas bálticas, a la tercera.

A su vez, la sede de la UEO se ha trasladado ya de Londres a Bruselas, y se han establecido embajadores ante ella. Se ha creado una Célula de Planeamiento, se ha constituido y puesto en marcha el Centro de Satélites de Torrejón, se ha absorbido el Eurogrupo y creado el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO), que ha substituido al GEIP.

Con el impulso del TUE, la UEO se ha constituido en el principal eje de los cambios e iniciativas en materia de defensa. La UEO se ha puesto en marcha de manera resuelta y eficaz. A la evolución institucional hay que añadir que la UEO ha iniciado la elaboración de una doctrina militar común. Aunque no posee una fuerza militar propia, los gobiernos han elaborado una lista con las unidades que pondrían a su disposición en caso de crisis. Y junto a ello, se han producido avances concretos en la incorporación a la UEO de grandes unidades multinacionales; el Euroejército, la Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa, la División Multinacional del Centro, y proyectos como EUROFOR o EUROMARFOR, y se han concluido acuerdos prácticos de cooperación UE - UEO - OTAN.

Juan Martínez-Esparza(19) ha señalado que toda esta formidable panoplia de capacidades no bastaban para que la UEO fuera autosuficiente: «Se requerían, además, los necesarios medios de mando central, comunicaciones, etcétera, que la UEO no podía permitirse el lujo de duplicar con respecto a los existentes bajo la OTAN».

Por esta razón la estrecha cooperación y ya que la OTAN ha mostrado su disposición clara de contribuir a la edificación de una

(19) Martínez Esparza, Juan, «Hacia una defensa europea», *Revista de Defensa*, 84, Madrid, febrero 1995.

defensa común europea, se han dado pasos en la línea de la utilización por la UEO de fuerzas y sistemas OTAN en determinadas circunstancias. Concretamente, las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas. Si bien este proyecto no ha alcanzado todavía el grado de acuerdo y operatividad necesario, al menos está sobre la mesa.

No olvidemos tampoco que durante los últimos años, la UEO ha participado directamente en no pocas acciones del conflicto de los Balcanes, con lo cual su operativo ha dado muestras, no sólo teóricas sino prácticas, de su eficacia.

Durante la presidencia portuguesa se ha profundizado en el aspecto operativo. De hecho, ésta ha sido la prioridad en la presidencia de nuestros hermanos lusos, tal como expresaron al iniciar la presidencia y exponer su programa de trabajo. Y, ciertamente, en los últimos tiempos se ha ido activando la capacidad militar de la UEO en la dirección de convertirse en el instrumento básico de la defensa común.

Cabe, en cualquier caso, insistir en que la UEO ha cumplido razonablemente con el mandato de Maastricht. Hasta el punto que se puede afirmar que ha cumplido mucho más que la propia Unión Europea el desarrollo del TUE que le concernía. Sus declaraciones y decisiones, Petersberg, 1992, Roma, 1993, Noorwisk y Kirchberg, han estructurado periódicamente, públicamente y operativamente una UEO convertida en parte integrante de la Unión Europea a la vez que en canal de cooperación transatlántico, y se ha dotado de capacidad militar. Era lo que le tocaba hacer en la primera etapa.

Por su parte, la OTAN no ha supuesto ningún impedimento ni lastre serio. En los últimos meses, por el contrario, la actitud de la OTAN ha supuesto un cambio histórico. De una reticencia se ha pasado a una cierta aceptación del proyecto de defensa común y

La Unión Europea necesita imperiosamente una política exterior común, pero el proceso de asunción de capacidad decisoria en materia de defensa es lento.

del papel a jugar por la UEO en tanto que alianza militar. La decisión OTAN es más bien *estar* en el proyecto indirectamente, con su relación con la UE y la UEO. Diríamos que el diseño sería que la OTAN, junto a la UE/UEO, la OSCE y las defensas nacionales, forma parte de la Identidad de Defensa Europea en lugar destacado, aunque no sea una pieza integrada de la *futura defensa común*. Cada uno en su sitio, pero estrechamente vinculados. La Defensa Común es el marco UE/UEO, la IDE es la DC más la OTAN, la OSCE, y los ejércitos de los estados europeos.

Ante la Conferencia Intergubernamental de 1996

Las coincidencias básicas

Según el Tratado de la Unión Europea, en 1996 debe producirse la Conferencia Intergubernamental que revisará el Tratado y su desarrollo. Aunque se trataría de una revisión de muchos aspectos del TUE, uno de los temas estrella será sin duda la reflexión sobre seguridad y defensa, a fin de proceder a las reformas necesarias después de estos años iniciales de la PESC, para pasar a una nueva etapa en la construcción de una verdadera política internacional y de Defensa Común de la UE.

Llega, pues, el momento de tomar decisiones de gran calado. Ciertamente que lo delicado del tema puede hacer imposible tomar las decisiones necesarias. No sería la primera vez en

el proceso europeo. Al fin y al cabo quizás sea mejor no ir demasiado deprisa. Sobre todo si las visiones más lejanas nos impiden realizar los progresos deseables a corto plazo. En cualquier caso, la CIG debe suponer una orientación clara del proceso de desarrollo de una política de defensa común como primer objetivo.

Hay algunas ideas que han ido consolidándose hasta constituir elementos en que la coincidencia se va produciendo cada vez más. Algunas de las ideas compartidas por casi todos podrían ser:

— La soberanía en materia de defensa continuará residiendo en los estados.

— El proyecto europeo exige crear una defensa común.

— La Unión Europea deberá ampliarse a países del Este.

— La defensa común debe ser un proceso de integración.

— Este proceso demandará una globalidad por etapas.

— La defensa común será una parte de la IDE.

— La OTAN y la OSCE serán otra parte de la IDE.

— La ampliación sólo se concibe para dar más seguridad.

— Debe desarrollarse la capacidad operativa de UEO.

Menos coincidencia hay sobre las etapas, el ritmo de la integración y sus modalidades, los plazos y las fórmulas jurídicas y políticas para resolver los problemas insituacionales,

Si además de diplomacia no hay recurso a la fuerza por parte de la UE, no tendrá ni credibilidad, ni autoridad, ni capacidad operativa.

competenciales, técnicos, militares, estratégicos y de buen funcionamiento, que hay en abundancia.

Temas tan importantes como el futuro del Tratado de Bruselas Modificado y de la UEO. O como el proceso de toma de decisiones en materia de defensa en una UE donde sólo diez de sus quince miembros son UEO y OTAN. O la cuestión de las futuras ampliaciones de la UE y las demás instituciones. O del dispositivo militar directamente dependiente de la Defensa Común. O de las FOCC a disposición de la UEO. Y el tratamiento a los PECOS. Y los acuerdos con Rusia. Y la cuestión nuclear. Y el control parlamentario de la defensa... Las cuestiones a solventar son muchas y complejas, sin duda alguna.

Lo cierto es que el designio de Maastricht, sumado a la evolución histórica de los últimos años, nos enfrenta a un cúmulo de decisiones de enorme profundidad. Quizás por ello proliferen las propuestas que muchas veces, a pesar de tener un mismo sentido en el fondo, no son coincidentes en las soluciones concretas o en los pasos precisos en cada momento para que el camino que hay que recorrer pueda en efecto ser recorrido.

Los grandes temas

Como es sabido, algunos gobiernos se han pronunciado ya acerca de su visión de la articulación de la defensa en la Unión Europea. El británico, el holandés, el francés, el portugués, y el alemán si nos atenemos a las declaraciones de su ministro de Exteriores, Sr. Kinkel. La OTAN se ha manifestado, el Parlamento europeo también. La UEO va a pronunciarse, naturalmente, su Asamblea y su Consejo. También los partidos han aportado sus ideas. El famoso documento de la CDU/CSU al Bundestag alemán es uno de ellos, así como los

del Grupo Socialista del Parlamento Europeo(20).

Estos documentos, a pesar de su diversidad y a veces en contraposición, plantean cuatro grandes cuestiones a resolver en la Conferencia Intergubernamental en relación a la defensa de Europa:

La primera, la PESC. Su creación suscitó grandes esperanzas. A la hora de la verdad, a pesar de haber producido importantes avances, se ha quedado a mitad del camino. En parte porque no ha resuelto problemas del proceso de toma de decisiones, de análisis común, de financiación, de control democrático. Pero esencialmente porque la acción común en materia de seguridad y defensa es un asunto que no se puede establecer rápidamente.

Se trata pues de ver cómo la PESC adquiere una mayor eficacia, supera los problemas técnicos y reduce las dificultades políticas. La cuestión es que la UE necesita imperiosamente una política exterior común pero a su vez el proceso de asunción de capacidad decisoria en materia de defensa por parte de la UE es lento y complicado, porque sólo puede avanzar por consenso y probablemente con más geometría variable que nunca.

Es necesaria, pues, una fórmula para la PESC que la haga eficaz, creíble ante la opinión internacional. Es un problema de articulación entre instituciones, de mecanismos complejos de integración.

La segunda, la ubicación de la UEO. El Tratado de la Unión Europea convierte la

(20) Guigou, Elisabeth, «Document révisé pour le Groupe de Travail sur la CIG», Bruselas, 9 de enero, 1995, y Green, Pauline, «Une première approche de la Conférence de 1996 sur la revision des traités», *Grupo del Partido de los Socialistas Europeos*, marzo 1995.

Naturalmente, y en primer lugar, habrá que decidir sobre la contribución de cada país a la defensa colectiva, su contribución militar operativa.

UEO en la pieza eje de la defensa común. La UEO, en sus diversas declaraciones y posicionamientos, asume este papel e inicia una amplia reactivación, institucional, organizativa, técnica y militar. La cuestión es cómo esta institución, que tiene su propio Tratado y procedimientos, se convierte realmente en el «brazo armado» de la UE. Es decir, cómo se articulan la PESC y UEO, teniendo en cuenta que esta institución es hoy el pilar europeo de la OTAN y que a su vez acoge en su seno, en tanto que observadores, socios y asociados, a 27 países, muchos de ellos de la Europa central y oriental. Las propuestas van desde la fusión UE/UEO —a corto o medio plazo— hasta el mantenimiento indefinido de la UEO como institución independiente(21).

La cuestión es cómo avanzar hacia una defensa común con las máximas garantías de éxito, es decir de consenso, en un ámbito donde la mayoría de los gobiernos creen reside la expresión última de la soberanía nacional. La integración de la UEO y del conjunto de elementos de la defensa a la UE plantea la necesidad de un gran realismo, de un gran pragmatismo.

La tercera, la relación transatlántica, que no es un problema con respecto a la aceptación por parte de EE.UU. y Canadá de que Europea organice su defensa, sino de la propia seguridad europea. Durante muchos años existirán

(21) De Puig, Lluís María, «Role et place de l'UEO dans le nouvel ordre de sécurité européen», *Coloquio de Varsovia*, mayo 1995.

incertidumbres geopolíticas en el Este. Y la defensa colectiva la asegura la OTAN, lo que la hace una institución básica de la paz y la estabilidad en Europa y en el mundo.

Nadie se plantea hoy en serio la disolución de la OTAN. Al contrario, lo que está ocurriendo es que los países de Europa central —gobernados en su mayor parte por partidos ex comunistas— claman por su integración en la Alianza. Esta es la realidad. Por otra parte, cualquiera que haya seguido la evolución de la OTAN sabrá que tiene ya muy poco que ver con lo que fue hace apenas cinco años. Todo intento de vertebrar un sistema de defensa europea contra la OTAN está condenada al fracaso más estrepitoso.

La voluntad de crear una defensa común vinculada también al Pacto Atlántico exige encontrar los mecanismos adecuados de coordinación, cooperación y autonomía. La utilización conjunta de unidades o sistemas por parte de UEO y OTAN, y la posibilidad de utilización de los mismos por parte de la UEO en caso necesario, es un ejemplo del tipo de cuestiones a precisar.

Habrà que abordar también la coherencia entre la garantía de seguridad que ofrece el artículo 5 del Tratado de Washington y el artículo V del Tratado de Bruselas Modificado, que no significan exactamente lo mismo, como es sabido. Y, por descontado, habrá que estudiar la cuestión de la ampliación probable de la OTAN y su incidencia en el desarrollo de la defensa común, que deberá contemplar asimismo las próximas ampliaciones de la UE y la UEO(22).

La cuarta, la capacidad operativa. Si la UE quiere realmente llegar a una defensa común, debe dotarla militar y armamentísticamente. Si la PESC quiere ser creíble, debe

(22) Boceta, María Rosa, «Nueva arquitectura de seguridad y defensa de Europa», *Boletín de Información*, 236, Ministerio de Defensa, Madrid, 1994.

poseer una fuerza operativa convincente. Se ha hecho un gran esfuerzo hasta hoy pero no es suficiente. Si además de la diplomacia no hay *recurso a la fuerza* por parte de la UE no habrá ni credibilidad, ni autoridad, ni capacidad: el caso yugoslavo es la demostración.

Hay que decidir, pues, sobre la organización militar de la defensa común, sus límites y sus usos conjuntos, las fuerzas «separadas» pero no «separables», los instrumentos a compartir con la OTAN, como pueden ser instrumentos de planificación y vigilancia, las FOCC, información, logística, armamento; el dotar a la UEO de una capacidad operativa tal y como está impulsando la presidencia portuguesa.

Si se refuerzan los instrumentos militares presentes —Euroejército, la Fuerza anfibia, la División Centro, al EUROFOR y EURO-MARFOR, si se continúan desarrollando la Célula de Planificación, el Centro de Satélites de Torrejón, el Instituto de Estudios de la Seguridad de la UEO, la Agencia por el Control de Armamentos, el Grupo de Armamentos de Europa Occidental, el Comité de Jefes de Estado Mayor, una Comandancia Europea de Transporte Militar Aéreo, desarrollo de los programas Helios y Osiris, etcétera. Si se refuerza el operativo de UEO, la UE comenzará a tener algo parecido a sus propias Fuerzas Armadas, a partir de las cuales podrá llevar a cabo una política de defensa real, no sólo retórica(23).

Naturalmente y en primer lugar habrá que decidir sobre la contribución de cada país a la defensa colectiva, la contribución militar operativa. Esta cuestión también exigirá prudencia y tiempo. Probablemente con acuerdos de mínimo común denominador.

(23) Consejo de la UEO, *Declaración de Lisboa*, mayo, 1995.

Con el riesgo de simplificar, después de señalar los grandes temas del debate previo a la CIG de 1996 voy a intentar sintetizar las cuatro concepciones que han ido apareciendo en la preparación de la Conferencia que, como se verá, son aproximaciones diferentes, en algún caso cercanas unas de otras, pero en ocasiones muy alejadas.

Hasta hoy podemos contar con la posición oficial de algunos gobiernos. Este es el material más elaborado y claro. También la posición de algunos parlamentos permite establecer a que concepción más o menos se puede agrupar. Menos evidente son algunas reflexiones de expertos y de grupos políticos que todavía no han llegado a las conclusiones definitivas.

Siguiendo esta documentación(24), alguna de última hora, se pueden extraer cuatro posiciones más o menos identificables.

1. La comunitarización

Esta es la concepción europeísta radical. Se trata de la idea de avanzar hacia un gobierno europeo, comunitario, que tenga entre otras las competencias de política exterior y de defensa. Es la creación de una defensa común totalmente integrada a la UE, con la absorción de la UEO y con una PESC controlada por el Parlamento europeo. A mi juicio se trata de una abstracción, una especulación, quizás de buena fe, pero completamente irrealizable por el momento.

La idea central es inequívoca: se trata de traspasar a la UE las competencias en mate-

(24) Linster, Roger, «Perspectives pour la défense et la sécurité européenne après 1996». París, junio, 1995, y Aguiar, Manuela, «L'avenir de la sécurité européenne et la préparation de Maastricht II», *Informe a la Asamblea*, París, junio 1995.

No parece que la organización de un sistema de defensa común europeo vaya contra los intereses de España, más bien todo lo contrario.

ria de defensa, como se han traspasado de toda índole. No hay duda que es una posición fuertemente europeísta, que refleja una voluntad firme de dar gran contenido político a la UE.

El problema de esta posición es que no parece que se pueda imponer en 1996. La defiende el Parlamento europeo, algunas comisiones de expertos comunitarios y en teoría el grupo parlamentario CDU/CSU alemán, así como el grupo de trabajo de los socialistas en el Parlamento europeo. Ciertamente hay matices importantes entre estas posiciones, algunas más flexibles que otras. Lo definitivo de todas es, en cualquier caso, que no desean que la PESC y la defensa común particularmente estén en un pilar intergubernamental, sino que se integren al método comunitario y se sometan al voto por mayoría.

Sin embargo los gobiernos del Reino Unido, Francia, Dinamarca y Portugal dicen no estar por la labor. Alemania lo defiende con la boca pequeña. Pero lo importante es que ni con la mejor de las voluntades una comunitarización es posible hoy. Pertenece, quizás, a lo que se llamó en tiempos un «objetivo estratégico», en relación a los «objetivos tácticos». La defensa totalmente integrada es probablemente el último peldaño, el final del proceso. Hoy es difícil incluso predecir siquiera si al final un nivel de integración comunitarista de la defensa será posible. De ahí que parezca un tanto testimonial que se presente como el primer peldaño. De todas formas la propuesta está encima de la mesa de la CIG.

2. El segundo pilar

Esta podría ser la fórmula más cercana a la anterior pero con la diferencia esencial de mantener la Política Exterior y de Seguridad Común en el ámbito intergubernamental. Alguna comisión deliberante ha evocado esta solución e incluso el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel, se ha pronunciado no opuesto a la misma ante las dificultades de la comunitarización.

Ello supondría la fusión de la UEO a la PESC, quedando situado el tema de la defensa común en el marco del desarrollo de una PESC no integrada, es decir, intergubernamental, con la posibilidad de tomar las decisiones por mayoría cualificada. Es la constitución del segundo pilar con la defensa.

No deja de ser una absorción de la UEO por parte de la UE. Este propósito, a mi juicio, choca contra las posibilidades reales de hoy día. Precisamente una fusión pura y simple de la UEO es lo que no resulta hoy por hoy posible. Por la complejidad jurídica, política y estratégica. Son propuestas en abstracto, de despacho, quizás cortinas de humo para ver cómo se posicionan los demás. Comprensible es el caso alemán, por la necesidad que este país parece sentir de demostrar a cada momento que es el más ferviente partidario de la Unidad Europea y de no crear una sensación de que después de su unidad y la caída del muro va a optar por una orientación más estrictamente germánica dado su potencial económico y político.

España debe apoyar aquellas fórmulas que coincidan lo más posible con nuestros intereses, beneficiados por una Europa fuerte y con autoridad en el mundo.

Esta propuesta no ha merecido mucha atención por parte de nadie. Tanto es así que no existe más que el diseño genérico y no hay información sobre cómo tal pilar de la PESC podría estructurarse. Sin más datos es difícil opinar más allá de lo dicho. Aunque quizás con una explicitación clara de la mecánica institucional y de las formas de toma de decisión podría considerarse posible, aunque no nos lo parece en este momento y hasta donde alcanza nuestra información.

3. Un cuarto pilar en la UE

Esta propuesta es más sensata y factible. Se trataría de crear un cuarto pilar en la UE que se mantuviera totalmente en el campo intergubernamental. Sería el «pilar defensa» y en él la UEO con las reformas adecuadas actuaría con sus capacidades. Sería en todo caso la incorporación de la UEO a la UE aunque no la fusión, puesto que constituiría un pilar distinto de la PESC.

Esta parece una solución razonable para los que desean una integración entre la UEO y la UE y quizás podría serlo para aquellos que rechazan de plano una integración más profunda. Viene a ser una solución intermedia, si se quiere una etapa del proceso de transición de una Política de Defensa Común (POC) a la Defensa Común (DC).

La cuestión nuevamente es cómo funcionaría este cuarto pilar de la UE. Cómo se tomarían las decisiones, qué Asamblea controlaría, cómo quedaría estructurada la UEO. Cuáles serían sus relaciones con la OTAN, cómo se plantearían las ampliaciones, etcétera. Una visión que sin ser comunitarista no fuera tampoco nacionalista podría encontrar en esta propuesta posibilidades de consenso. Por otra parte un tipo de desarrollo como el de un cuarto pilar, podría ser relativamente eficaz al no caer en la orgía burocrática de los métodos comunitarios.

4. La UEO en un marco institucional autónomo

El Senado francés, en sus trabajos «*Quelles réformes pour l'Europe de demain*» de Nicole Catala y Nicole Ameline, y «*La Reforme de 1996 des institutions de l'Union Européenne*»(25) de Yves Guéna, realizó un análisis exhaustivo de las posibilidades institucionales de avanzar hacia una defensa común con eficacia y apoyo mayoritario, proponiendo varios mecanismos que podrían ser aceptados y además serían coherentes con la letra del TUE. Aunque en realidad Francia no se muestra hoy muy partidaria de un «pilar defensa» dentro de la UE. Parece decantarse más por la fórmula defendida por los británicos.

La propuesta oficial del Gobierno del Reino Unido, plantea el mantenimiento de la UEO y su desarrollo en una estructura distinta de la UE. Concretamente en su «Memorandum del Gobierno británico sobre el tratamiento de las cuestiones relativas a la defensa europea en la Conferencia Intergubernamental de 1996» dice: «toda acción europea en el ámbito de la defensa y la seguridad, deberá ser dirigida desde el plano intergubernamental», más adelante señala que el Gobierno británico rechaza contentarse con la constitución de un cuarto pilar y se pronuncia por una UEO reforzada, independiente, pero actuando concertadamente con la UE.

Esta concepción es la que mantiene asimismo un mayor protagonismo para la OTAN. Al menos en la formulación británica, donde se llega a decir que la OTAN es el «fundamento de la defensa europea» y que la UEO en ningún caso deberá actuar, sino es de común acuerdo con la Alianza Atlántica.

Al margen, sin embargo, de este entusiasmo atlantista, los franceses parecen abonar la

(25) Asamblea Nacional, «Document d'Information», 8 de febrero, 1995; y «Rapport du Sénat», 19 de enero, 1995.

Interesa a España proteger la paz, prevenir y controlar las crisis en Europa y especialmente los bordes Este y Sur, hoy preocupantes.

idea de convertir la UEO en el instrumento principal de la defensa común y de mantenerla autónoma, con todas las capacidades del TBM y las que se le puedan otorgar. Ello, claro está, supone un cambio respecto a lo que establecía el TUE, por cuanto no es la UE quien asume —por integración— las responsabilidades de defensa, sino la UEO. Con las dificultades de estructurar una PESC con instituciones separadas.

La cuestión es que si Reino Unido y Francia, más Portugal, Dinamarca y posiblemente Holanda —aunque ha dicho apoyar la fusión UEO/EU a largo plazo—(26), se manifiestan por una fórmula autónoma para la UEO, va a ser muy difícil avanzar en una mayor integración tal como parecía posible no hace mucho tiempo.

Como puede apreciarse, detrás de las cuatro opciones hay concepciones bastante distintas de lo que debería ser el entramado de una defensa común. No creo que haya dificultades en llegar a acuerdos con respecto al ritmo y las etapas, entre aquellos que piensan que se trata de una integración real, sea más rápida o sea más lenta. Lo complicado será consensuar con los que entienden que la defensa no es materia de integración, sino de concierto, de coordinación, de vinculación a lo sumo, pero con una directa dependencia de los gobiernos.

(26) Gobierno Holandés, *La Política extranjera de seguridad y de defensa común de la UE, una acción más enérgica hacia el exterior*, marzo 1995.

Las asimetrías existentes entre las distintas organizaciones de defensa son elementos que impiden una integración rápida de la defensa europea.

Entre éstos y los de la absorción, la fusión y la comunitarización hay una enorme distancia. Y seguramente la solución está en un punto intermedio. Quizás la simple consideración del asunto como un proceso gradual y probablemente a largo plazo puede hacer las cosas más digeribles para todos. Sería un error confundir los objetivos con los instrumentos y los pasos con la llegada. De hecho, la Conferencia del 1996 será el inicio de un proceso más que otra cosa.

Las opciones para España

Los intereses españoles

España es uno de los países que puede afrontar las decisiones de la CIG con más comodidad. Si se toma una vía rápida, no será nuestro país el interesado en vetarla; si se toma una vía lenta podremos acomodarnos también. Es la ventaja de ser un país con un amplio consenso en esta materia y con capacidad de poder asumir las responsabilidades que le incumban en uno u otro sentido mientras se vaya avanzando en la dirección del TUE.

Nos interesa, claro está, conocer con detalle las repercusiones que va a tener para nosotros cada decisión. Y quizás tengamos que actuar contra tal o cual proposición. Sin embargo no parece que la organización de una defensa común europea vaya contra nuestros intereses, sino todo lo contrario.

La seguridad de Europa es nuestra seguridad. Ni locos íbamos a pretender ser una

potencia que pudiera prescindir del resto de nuestros aliados. Que se cubran las carencias europeas de defensa es una buena noticia para nosotros. Que se organice Europa defensivamente, también. Para evitar inversiones innecesarias, para racionalizar a nivel europeo la cuestión armamentística y logística. Para tener una defensa mejor, más disuasoria. Para llevar a cabo una gran política de seguridad en el mediterráneo, que es uno de nuestros intereses prioritarios. Una política euro-mediterránea de profundidad es una prioridad para España.

España, país medio en la UE, debe sin duda participar en el debate y apoyar aquellas fórmulas que coincidan lo más posible con nuestros intereses, en el bien entendido que éstos serán más defendidos que nunca con una Europa fuerte y con autoridad en el mundo.

No quiere decir ello que cualquier camino sea aceptable. Por ejemplo, una vía que nos supusiera un aumento serio de nuestra contribución económica a la UE supondría un problema grave. En todo caso habrá que estudiar punto por punto cual es nuestra mejor baza.

La seguridad colectiva, la paz y la estabilidad de Europa forma parte de nuestros intereses, que compartimos con el resto de los europeos. Nos interesa proteger la paz, prevenir y controlar las crisis en Europa y especialmente los bordes Este y Sur, hoy preocupantes.

Con ello no sólo evitaremos la guerra sino que defenderemos claramente nuestros intereses económicos, la seguridad de nuestro aprovisionamiento y nuestras exportaciones, de nuestra industria y nuestro comercio, del crecimiento económico, del desarrollo de los países del Sur y del Este. Y para garantizarlo es necesaria la participación en la pacificación del mundo y avanzar hacia un orden internacional justo y estable. Una Europa que actúe en esta dirección es en este sentido nuestro mayor interés.

Después de Portugal, a España le ha tocado presidir la UEO, al mismo tiempo que preside la UE. Esta circunstancia histórica es la primera vez que se produce. Y en un momento exactamente previo a la Conferencia Inter-gubernamental de 1996. Es evidente, pues, que nuestro país va a jugar un papel destacado en este proceso de decisión sobre como organizamos la defensa común intentando salvar todos los problemas.

Como hemos visto en páginas anteriores, España no tiene, no ha de tener objeciones al proceso de integración en el ámbito de defensa en la UE. Por eso no las ha tenido hasta hoy. Desde el Acta Unica, la posición española ha sido favorable a dotar la UE de autoridad en materia de seguridad y defensa e incluso continuamente nuestro Gobierno ha defendido el reforzamiento de la UEO para convertirla en el brazo operativo de defensa de la Unión. Trátese del propio TUE, de la ampliación de la UEO, del Eurocuerpo o de las FRUEO, del Centro de Torrejón o de ofrecer Barcelona como sede del cuartel general del Euroejército del Sur, hemos jugado siempre activamente la misma carta, la de la progresiva integración de la defensa europea en torno a la UE.

La posición del Gobierno

La aproximación de nuestro Gobierno ha tratado siempre de defender la integración dentro de lo posible. Y ciertamente, si bien nosotros podríamos quizás aceptar antes que otros incluso un proceso de comunitarización de la defensa, sabemos que esta propuesta no es viable en este momento. Como ha escrito John Roper en «*Définition d'une politique de défense commune et d'une défense commune*»(27), el resultado podría ser algo comparable a la difunta CED de 1954.

(27) Martin L. y J. Roger, *Vers une politique de défense commune*, París, Institut d'Etudes de Sécurité, 1995.

Sin ninguna duda, la unidad en materia de defensa se construirá con más dificultades y lentitud que la unión económica.

No hay nada que objetar a las posiciones (como por ejemplo el Parlamento europeo) que defienden lo que sería el proceso ideal: una defensa integrada, fusionada, con una institucionalización única y con voto por mayoría. No está mal que alguien nos recuerde permanentemente lo que sería deseable y quizás este es el papel del PE. Ahora bien, un análisis riguroso de la realidad nos obliga a reconocer que lo deseable no es realizable de inmediato, ni rápidamente.

Las asimetrías existentes entre las distintas organizaciones de defensa, entre la muy diversa capacidad de contribución a una defensa común, las diferentes doctrinas imperantes en varios estados sobre neutralidad, compromiso atlántico, participación en fuerzas multinacionales, armas nucleares, integración y ampliación de instituciones, soberanía nacional de la defensa, etcétera, son elementos demasiado potentes para poder avanzar hacia una integración rápida de la defensa europea.

Las posiciones de los distintos gobiernos sobre el propio futuro de la UEO y la UE, de variado planteamiento, demuestran que la materia es compleja y delicada, en todo caso no susceptible de ser tratada como otros aspectos de la integración europea. Sin ninguna duda, la unidad en materia de seguridad y defensa se construirá con más dificultades y lentitud que la unión económica. Estamos ante un proceso de avances progresivos, paso a paso, sin que se pueda pensar seriamente en avances radicales ni integraciones aceleradas. Hoy día, por ejemplo, es

en todas las capitales europeas donde se piensa que la materia defensa deberá mantenerse en el ámbito intergubernamental. Nadie, a corto plazo, piensa en la comunitarización.

Una integración/fusión rápida ofrece muchos más inconvenientes que ventajas. Y no parece posible que pudiera haber acuerdo en los términos que exigiría tal propuesta. Aunque es lo deseable que un día la UE tenga una defensa única, integrada totalmente, plantearlo como una cuestión inmediata es una audacia política que puede retrasar *ad infinitum* el proyecto.

Por otra parte, la posición más alejada de ésta, aquella que concibe la PDC como una simple coordinación y la defensa común como «la organización común de las actividades de las Fuerzas Armadas de los estados-miembros» y no como «la organización común de las Fuerzas Armadas de los estados miembros», esta posición, representada inequívocamente por GB, tampoco me parece realista.

Equivale a negar la posibilidad de una defensa común. Su esquema, sería el de un *sistema de defensa europeo*, pero no la *defensa común*. Y si lo que se decidió en Maastricht fue avanzar en la vía de dotar a la UE de capacidad de defensa, es decir de reforzar con la defensa y la seguridad la cohesión de la UE, la propuesta de mantener la defensa separada de la UE es abandonar el mandato de Maastricht, es negar el TUE.

Si de verdad queremos que la UEO sea el brazo armado de la Unión Europea, debe producirse entre ambas un ensamblaje político y jurídico.

La posición británica, que tiene algunos apoyos, supone, sin embargo, un problema serio. El mantenimiento totalmente separado de la UEO prácticamente condena a la propia UEO; habida cuenta que sin una vinculación clara con la UE, nunca aquella podrá actuar por delegación de esta. Debe producirse un ensamblaje político y jurídico si queremos de verdad que la UEO sea el brazo armado de la UE. Pretender representarla y mantenerse totalmente independiente no parece tampoco, ni coherente, ni razonable. La actual situación debe considerarse transitoria y no permanente.

Entre las dos posiciones extremas —fusión inmediata UE/UEO o separación permanente— se puede avanzar mucho. Creo que sin abandonar la idea de una integración total de la defensa en la UE (y aquí insisto que aún en este caso, integración no equivale necesariamente a fusión o absorción; integración lo es también pasar a formar parte de las instituciones de la UE, sin desaparecer), podemos estudiar las posibilidades que ofrece un segundo pilar o un cuarto pilar, vistas, además, como un proceso, como un acuerdo de mínimos —el más amplio que se pueda— como un programa por etapas y con la inevitable geometría variable que la gran diversidad de posiciones y dimensiones impondrá.

Teniendo en cuenta la inequívoca posición española, favorable a dotar a la UE de una PESC eficaz y prestigiada, deberíamos propiciar fórmulas como el segundo pilar o las más próximas, si no se revela factible. Siendo conscientes de las dificultades hemos de tratar de influir para que vaya avanzando el proyecto diseñado en Maastricht. Lo que no implica el promover la desaparición de la UEO, que conservará durante bastante tiempo sus instituciones y estructuras; se trata simplemente de que la UEO tal como es (y mejorada) vaya convirtiéndose de verdad en *parte integrante* de la Unión Europea.

En el peor de los casos y como punto de partida podría aceptarse como transitoria la

posición británica y mantener la UEO como institución separada mientras se va avanzando en las etapas de integración en un régimen de *autonomía* más que de *independencia*. Ahora bien, cuando estén más claras las ampliaciones de la UE, UEO y OTAN, cuando el operativo UEO se haya establecido, cuando se hayan encontrado las fórmulas jurídicas de la defensa colectiva con las reformas del TUE, del TBM o del Tratado de Whashington, debe ir produciéndose la plena integración, necesariamente. Posiblemente la fecha del año 2005 (50 años del TBM) podría ser el momento de estudiar una inserción definitiva de la UEO en la UE.

Lo realmente fundamental en la CIG será lo que se determine para la PESC. Porque está claro que la UEO, integrada o no, puede ir desarrollando su papel, definiendo una PDC y una DC. Pero, ¿y la PESC? La PESC por el momento es el único instrumento de la UE para asumir responsabilidades de defensa. Por ello hay que encontrar el ensamblaje entre la PESC y la UEO. De la solución que se dé a esta cuestión depende que tengamos o no un día una defensa común.

Durante la presidencia española debería culminarse la elaboración del *Libro blanco de la defensa europea*. En él debería esbozarse una visión prudente, realista y pragmática pero inequívocamente europeísta y por lo tanto, partidaria de avanzar en la línea de Maastricht, o sea, la de impulsar el proyecto de unidad europea reforzándolo con las competencias de defensa.

En cuanto a cómo se diseña el proceso, creo que todo es negociable y por descontado va a ser lento y complicado. El documento del Gobierno holandés establece perfecta-

El Gobierno español debería defender y auspiciar el papel de la UEO como pilar europeo de la Alianza Atlántica.

mente una sucesión de etapas extraídas del propio planteamiento del TUE. Esta puede ser una línea.

Resumiendo, el Gobierno español debería defender el impulso de una PESC, reactivada y capaz. Debería asimismo defender el establecimiento de una vinculación estrecha entre la PESC y la UEO. Una articulación de la UEO a la UE de manera que aquella sea cada vez más el brazo defensivo de la Unión. Debería defender y auspiciar el papel de la UEO como pilar europeo de la Alianza Atlántica. Debería también defender el papel de la OTAN y la OSCE, como componentes de la Identidad Europea de Defensa, y favorecer su coordinación con la PDC y la DC. Debería defender la idea de que las ampliaciones de UE y UEO coincidan básicamente y, claro está, debería mostrarse partidario del máximo desarrollo posible del operativo europeo. Sin fuerza militar organizada no hay defensa.

Todo ello, evidentemente, deberá defenderse intentando acercar posiciones, crear consenso y conciliando posturas antitéticas hoy. Con un europeísmo realista y prudente, porque estamos hablando de la defensa, pero, con la convicción de quienes creemos, de veras, que la Unidad Europea es un acontecimiento histórico de progreso al que no se puede renunciar.