

## ANTECEDENTES DE LA PSDC

Por JOSÉ LUIS RIPOLL GUTIÉRREZ

### Preámbulo

#### *Los intereses nacionales en la política de seguridad*

Antes de revisar las distintas políticas de seguridad que se han intentado establecer en Europa en la época moderna, como antecedentes de la que podamos prefigurar en un futuro en el que se intenta un nuevo orden europeo o tal vez mundial, parece conveniente establecer algunos conceptos que permitan fijar nuestras ideas sobre el tema que nos ocupa.

Sin intención de establecer conceptos inamovibles y sólo como una aproximación al tema, señalaremos que el término «seguridad nacional» comprende, entre otros, a la suma total de los intereses nacionales vitales para un Estado.

Los intereses de un Estado podrían definirse como aquellos objetivos que los Estados quieren proteger o conseguir frente a otros Estados, los intereses nacionales deben entenderse, por otra parte, como los componentes que conforman y justifican su política exterior y de seguridad.

Los Estados deben distinguir entre sus intereses que consideran «vitales» y todos los demás. Un interés vital exige a una nación llegar hasta la lucha armada para defenderlo.

En principio, los intereses vitales conllevan una política de seguridad necesariamente defensiva ya que estos intereses incluyen objetivos que ya poseen los Estados; territorios, independencia política, etc. Sin embargo,

puede tratarse de objetivos no conseguidos, siempre reivindicados por razones históricas, problemas de fronteras, protección de minorías propias en otros Estados, etc. Estos intereses conducen a una política de seguridad de un carácter más agresivo, y con un constante riesgo potencial de crisis ya que la apreciación de los intereses de un Estado es totalmente subjetiva y cuando en su lista de temas vitales aparece alguno que no puede conseguirse sino es a costa de otro Estado, existe aquel riesgo de guerra y violencia.

En la historia moderna han surgido como intereses vitales, en circunstancias especiales, objetivos en los que no era sólo importante la seguridad territorial de un Estado sino también el riesgo de pérdida de prestigio o de perder una situación de supremacía ante los otros Estados, tal y como ocurrió con la conocida crisis de los misiles de Cuba en 1962, donde Estados Unidos, consiguió que fueran retirados por Jrushev las bases soviéticas de misiles de la isla lo que fue negociado con la promesa del presidente Kennedy de no invadir Cuba.

El objetivo o interés principal fue conseguido y Kennedy obtuvo un triunfo internacional pero aunque el resultado de la crisis contribuyó indudablemente a la caída de Jrushev dos años más tarde, de hecho, se pagó un precio más alto porque los sucesores del *premier* soviético, para compensar la humillación militar sufrida, aceleraron el aumento de la fuerza naval soviética que ya en los años setenta estaba presente en casi todos los océanos del mundo amenazando el dominio marítimo de Estados Unidos hasta entonces casi absoluto.

El término seguridad tiene un carácter defensivo sólo en el sentido de que cada nación debe defender sus intereses contra cualquier amenaza. Dependiendo de la naturaleza del concepto de seguridad, las acciones de los Estados pueden parecer al resto del mundo como ofensivas o defensivas. Pero para el Estado en cuestión serán siempre defensivas. Una consideración demasiado amplia o demasiado escasa de cuales son los intereses nacionales y los compromisos que un estado puede afrontar, puede significar una política de seguridad que lleve a la nación, en el primer caso, a ser comprometida en conflictos lejanos o de poca importancia para ella, que agoten sus recursos y medios, de defensa. En el segundo caso, si la lista es demasiado corta y, ante problemas ajenos no colabora con los que debían ser sus aliados naturales, al final, aquella nación puede encontrarse sola o aislada para hacer frente a un problema vital para ella.

Cuando dos o más naciones no tienen conflicto entre sus intereses o quieren cosas compatibles, se dice que tienen intereses «comunes», si por el contrario no son capaces de acuerdos en la confluencia de sus intereses éstos son «opuestos». Estos términos justifican las posiciones de las dos partes de una relación bilateral o de bloques como ocurrió en las dos últimas guerras mundiales y en la guerra fría.

Hay intereses secundarios por los que, en su defensa, no se llega a la lucha armada. Son, en general, temas a resolver mediante la negociación diplomática de compromisos donde se cede en alguno para conseguir otro.

En líneas generales la seguridad es una condición relativa, un Estado tendrá su seguridad siempre condicionada a la actuación de otros Estados próximos o lejanos. Las condiciones geofísicas, las relaciones con los estados contiguos como tradicionales amigos o potenciales enemigos por tener algún interés «opuesto», las características de sus fronteras, el unirse o no a aliados más poderosos, etc... tendrá gran influencia en el éxito o fracaso de la consecución de su seguridad.

Puede afirmarse que los Estados prefieren la seguridad a la paz sin condiciones. Aunque la alternativa de la paz sea la guerra con todos sus peligros y horrores, debe ser preferida antes que perder territorio nacional o ser humillado el honor o el prestigio de una nación. Es cierto que todo el mundo se «siente» más seguro en condiciones de paz, pero ésta no puede ser sin condiciones, no al precio de perder su seguridad. Es evidente que ante un ataque armado a nuestras fronteras no vamos a seguir manteniendo la paz.

Los Estados están continuamente tratando en sus relaciones internacionales de conseguir soluciones que impidan a sus potenciales enemigos llegar a constituir una amenaza o disuadirles de ninguna acción contra su seguridad.

Una política de seguridad tiene que tener presente que las crisis que desembocan en una guerra nacen, normalmente entre dos naciones que conducen la negociación, en la situación de crisis, con posturas prácticamente opuestas y en forma irreductible que impiden resolver por medios pacíficos temas que son vitales para ellas. Se llega al conflicto armado por defender intereses que hacen peligrar su independencia o les ofrece a otras la oportunidad de ampliarla en nuevos territorios.

Una vez llegados al conflicto armado, los resultados de las primeras fases de la contienda ha llevado a consideraciones equivocadas sobre el propio

poder militar en las dos últimas guerras iniciadas en Europa. Conseguir unas iniciales victorias hace que se confie demasiado en sus fuerzas y se aumenten los objetivos primeros como le ocurrió a Alemania en 1940.

En las primeras etapas del conflicto es cuando se unen al vencedor otras naciones que puede ocurrir que le abandonen antes del final como fue el caso en la Segunda Guerra Mundial.

Las guerras que luego se generalizan, empiezan como guerras entre dos naciones y a la que más tarde se incorporan otras de forma que la guerra global se desarrolla en una serie de guerras relacionadas entre sí que ocurren al mismo tiempo. No sólo por la necesaria variedad de los frentes de lucha sino por la misma variedad de intereses que defienden cada uno de los beligerantes.

La política de seguridad europea mantenía, en 1914 unas alianzas aparentemente firmes pero que no determinaron qué naciones iban a participar en el conflicto. Por ejemplo, Gran Bretaña no pertenecía a ninguna alianza en julio de 1914 y aunque estaba mucho más cerca de la alianza franco-rusa que de la germana-austriaca, no estaba firmemente comprometida. De hecho, el Gobierno británico decidió intervenir el 3 de agosto de 1914 cuando ya los alemanes invadieron Bélgica en la primera etapa de su marcha hacia el nordeste de Francia. La razón que se dio fue que había sido violada la neutralidad de Bélgica de la que Gran Bretaña era uno de los garantes. Es curioso señalar que dos días antes había sido violada la neutralidad de Luxemburgo y, Gran Bretaña no reaccionó pese a ser también uno de sus garantes. Tal vez una razón de interés nacional, muy inglesa, fue que en el caso de Bélgica estaban ya los alemanes en la orilla del Canal.

Realmente puede afirmarse que la guerra de 1914 fue, desde el principio, una guerra global porque una serie de alianzas, cuyos compromisos fueron honrados, unían a las principales potencias europeas.

La Segunda Guerra Mundial empezó sólo como una guerra entre Alemania y Polonia el 1 de septiembre de 1939. Gran Bretaña y Francia que eran aliadas de Polonia entraron automáticamente en guerra con Alemania. Las rápidas victorias de 1940, temporalmente ampliaron el número de beligerantes con la ocupación de Dinamarca, Noruega, Bélgica y Holanda, pero, finalmente la entrada en París hizo que a finales de junio de 1940, Alemania sólo tenía como oponentes a Gran Bretaña y sus dominios de ultramar. Es curioso considerar que en el verano de 1940 la guerra era mucho

menos general que en el primer mes del conflicto. De hecho, no se pudo llamar mundial hasta diciembre de 1941.

Finalmente debemos señalar que las alianzas existen porque las naciones creen que sus aliados les fortalecen para desarrollar su política exterior y de seguridad. Sin embargo, un aliado es útil sólo si la alianza le compromete seriamente a intervenir en la crisis con un rápido apoyo. Un aliado que se incorpora semanas después que la crisis ha llegado a un conflicto armado, puede ser de poca ayuda.

Es poco realista creer que la idea de una situación de paz internacional refleja un conjunto de naciones que viven independientes respetando cada una los derechos de las otras y perteneciendo todas a una especie de fraternidad. Desafortunadamente la historia antigua y moderna nos enseña que estas «fraternidades» suelen conducir a una situación de jerarquía y oportunismo de la nación más fuerte que termina imponiéndose a las demás.

Al fin, la paz depende directa o indirectamente del poder militar que unas veces destruye la paz y lleva a la guerra y otras, es el medio que mantiene la paz, porque hay una indudable relación entre las causas que mantienen paz y las causas que llevan a la guerra, pues, como señaló Clausewitz, ambas tienen mucho en común.

Mientras que la ruptura de una negociación diplomática significa que una nación estima que va a ganar más, luchando que negociando, como el aceptar un alto el fuego significa que se espera ganar más negociando que luchando.

### *Modelos de política de seguridad*

Las distintas políticas que desarrollan las naciones tienen como objetivo desarrollar un sistema de seguridad que actúe en tiempo de crisis en defensa de sus intereses.

Es normal que estos sistemas se establezcan en tiempos de paz y su evaluación puede engañarnos ya que sólo conoceremos su eficacia en tiempo de crisis. Los sistemas suelen fijar sus objetivos en términos abstractos; mantener la paz, defender el territorio, etc., pero los problemas que realmente surgen, suelen exigir, para ser conseguidos, que se escoja entre diversas alternativas en circunstancias concretas y, a veces, sin mucho tiempo para decidir. No es normal que la naturaleza y los problemas de una crisis estén tan bien definidos que a los gobiernos les sea fácil adop-

tar una decisión, es decir, aplicar sus sistemas sin dudas sobre el proceso a adoptar para alcanzar un objetivo, en general abstracto, como puede ser mantener la paz en cualquier circunstancia durante una crisis que se agrava por momentos. Por otra parte, en las grandes crisis, como fueron las producidas por la invasión de Polonia en 1939 o el bombardeo de Pearl Harbour en el 1944, mostraron claramente lo que había que hacer ya que los grandes acontecimientos reducen, para los gobiernos, los problemas de decisión y sus sistemas de seguridad reaccionan con facilidad porque cuentan además con el apoyo emocional de los pueblos. Pero las crisis menores —o relativamente menores—, exigen la mayoría de las veces, tener que decidir entre varios caminos dejando, con frecuencia, al sistema poco claro el momento adecuado de reacción, es decir cuando empezar a aplicar el sistema y si procede calcular el coste o rentabilidad de la acción. Recordemos aquí, la invasión de Kuwait o la situación yugoslava.

Entre los diversos modelos básicos de políticas de seguridad destacaremos tres principales:

- El unilateral o independiente.
- El de alianzas para conseguir un equilibrio de poder.
- El de una política de seguridad común.

En el primer caso, el Estado confía en sus propios medios no toma parte en ninguna alianza y por tanto, ni va a ser ayudado ni tiene obligación de defender a otros.

En el segundo modelo, el Estado se une a otros Estados uniendo la defensa de sus intereses en una alianza con aquéllos que tienen unos intereses comunes o al menos compatibles en una determinada situación en tiempo y circunstancias. En principio, estas alianzas tienen su origen y se organizan para hacer frente, mediante una acción colectiva, a otras alianzas opuestas para establecer lo que se conoce como «equilibrio de poder», que garantice, en lo posible, el mantenimiento de una situación de paz más o menos precaria. El agresor potencial está bien definido y la zona de posible actuación suele tener un compromiso limitativo. Un claro ejemplo de este tipo de alianza lo tenemos en la actual Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) enfrentada durante 40 años al Tratado de Varsovia, hoy desaparecido.

Finalmente, en una «seguridad común», regional o universal cada Estado miembro se compromete a ayudar a cualquier otro contra cualquier tipo de agresión. El término seguridad común, como suele ocurrir, ha perdido su significado específico por haber sido aplicado a diversas organizaciones o

acuerdos que no cumplieran todas sus condiciones. Originalmente, significó que «todas» las naciones de una organización podían estar seguras mediante un apoyo mutuo frente a la agresión de algún o algunos Estados que atentaran contra su integridad territorial o independencia política. Es decir, se contempla que el agresor pueda ser un miembro de la Organización o exterior a ella.

El éxito de una seguridad común dependerá fundamentalmente de la compatibilidad de los intereses nacionales de sus miembros y de la capacidad de acción de los Estados envueltos en una crisis determinada. Las potencias mayores que forman parte no deberán, haciendo uso de su preeminencia, oponerse a las acciones colectivas del resto de los Estados.

Puede parecer que hay una cierta identidad entre el segundo y tercer modelo pues ambos tienen un carácter colectivo. El término «seguridad común» ha sido aplicado, en ocasiones, a los compromisos suscritos por los miembros de la OTAN y, aunque no se puede negar el carácter más o menos colectivo de las acciones de la Alianza Atlántica es necesario destacar su carácter exclusivo, hasta hoy, —16 miembros— y el compromiso de autolimitación geográfica para actuar como una organización regional con una zona de acción limitada.

Aunque cada uno de los tres modelos descritos no parece ser compatible con los otros dos, un Estado poderoso que disponga de grandes recursos y medios de defensa, puede desarrollar simultáneamente distintas políticas de seguridad para enfrentarse con diferentes problemas en distintas zonas del mundo. Este es el caso de Estados Unidos de América que se integró en 1949 con Canadá y sus aliados de la Europa Occidental en el Tratado del Atlántico Norte. Con su pertenencia a la OTAN, Estados Unidos cubría sus intereses de seguridad en el Atlántico Norte, el oeste de Europa y en el Mediterráneo. Sin embargo, cuando el principal teatro de la guerra fría se trasladó a Asia en los años cincuenta, aunque Estados Unidos firmó diversos acuerdos bilaterales con países del Lejano Oriente, desarrolló una política de seguridad «unilateral» con relación a la China comunista con quien el enfrentamiento llegó a una situación peligrosa durante la guerra de Corea que podía haber desembocado en una guerra con China en la que cabría preguntarse si sus aliados próximos o lejanos, habrían acudido en su ayuda. Recordemos que en circunstancias análogas, durante la guerra de Vietnam, las mayores y más importantes naciones asiáticas mantuvieron una completa neutralidad y no intervinieron aunque la actuación de Estados Unidos, favorecía a sus intereses.

Para las naciones incluidas en el primer modelo que ejercen el unilateralismo a través de un estatuto de neutralidad no existe el dilema anterior de acudir o no en ayuda de otros. La neutralidad, como la guerra y la paz, dependen de compromisos o acuerdos. Suecia y Suiza, por ejemplo, han permanecido neutrales durante más de un siglo y medio no sólo porque ellos han escogido ser neutrales sino porque las otras naciones que han hecho guerras se lo han permitido.

Las condiciones geográficas que influyen en que una guerra permanezca localizada en una zona son similares a las que facilitan a algunas naciones a permanecer neutrales en guerras generalizadas. Las únicas naciones europeas que permanecieron neutrales en las dos guerras mundiales de este siglo fueron Suecia, Suiza y España. Están aisladas geográficamente por montañas o mares y eran, por tanto, algo menos vulnerables a la acción de las armas que en aquellas guerras se utilizaron. Por otra parte siendo naciones relativamente pequeñas en el orden mundial, tenían pocos incentivos para participar. Pero éstas no eran todas las razones para querer permanecer neutrales. Había otras derivadas de sus intereses vitales en aquellas ocasiones, por ejemplo, España estaba recuperándose de una guerra civil.

Suiza llevó su aversión a la guerra al extremo de rechazar ser miembro de la Organización de Naciones Unidas, manteniendo su aislamiento por considerar que la pertenencia a un sistema de seguridad común, la ONU, les obligaba al compromiso de ayudar al mantenimiento de la paz entre los pueblos mediante acciones colectivas que estimaba incompatibles con su condición de neutral.

### **Las organizaciones regionales europeas, como elementos de una futura seguridad común**

Previo al estudio somero de las organizaciones regionales europeas, conviene recordar las instituciones que con un carácter más amplio, de hecho, mundial, se han establecido a lo largo de este siglo en el que tres generaciones de europeos han conocido tres intentos de alcanzar una seguridad universal: La Liga o Sociedad de Naciones, que formaba parte del Tratado de Versalles y fue creada en junio de 1919, después de la Primera Guerra Mundial. La Carta de las Naciones Unidas firmada en junio de 1945, al término de la Segunda Guerra Mundial y finalmente, el nuevo orden mundial de difícil definición pero que, al menos en Europa, trata de conseguir una seguridad común a través de la Unión Europea (UE).

Los dos primeros acuerdos fueron trazados por los vencedores de las dos respectivas guerras. Cuando se crea la Sociedad de las Naciones, —también conocida como Liga de Naciones— el número de Estados soberanos en el mundo era la tercera parte de los que hoy conocemos. Se considera al entonces presidente de Estados Unidos, W. Wilson como el «padre» de aquel acuerdo. La Sociedad nace con el ambicioso proyecto de hacer inútiles todas las alianzas y equilibrios de poder. De acuerdo con la Conferencia de Versalles de 1919.

«Una Liga de Naciones se crea para promover la cooperación internacional, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y proveer seguridades contra la guerra.»

A parte de una Asamblea y de un Consejo con un Secretariado Permanente, se establecieron un cierto número de comisiones permanentes para asistir al Consejo en cuestiones militares y de desarme. Otra comisión hacia el mismo trabajo para los asuntos relativos a los «mandatos» (que se dieron las potencias vencedoras para administrar las colonias de los vencidos).

Con estas disposiciones quedaba claro que los objetivos de la Liga eran, en primer lugar, dirigir y coordinar las actividades de las numerosas organizaciones internacionales que abundaban en aquella época. En segundo lugar, se obligaba a resolver por medios pacíficos las cuestiones internacionales y, finalmente daba garantías contra agresiones o guerras.

Es evidente que las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial tuvieron más interés en prohibir la guerra que en desarrollar una paz que pudiera evitarla. El artículo 12 del Tratado de Versalles señalaba que los miembros de la Liga tenían que someter sus diferencias al arbitraje del Consejo y no podían ir a la guerra hasta tres meses después de surgir el conflicto. Este aviso de tres meses como período de «enfriamiento» no tuvo ningún efecto para las naciones como no lo tuvo el querer mantener el acuerdo de La Haya de 1907 que exigía a cada nación que antes de iniciar una guerra tenía que comunicar una declaración formal y razonada en forma de ultimátum que contuviera en sí una declaración de guerra condicionada.

Aunque hoy nos parece natural, en la Segunda Guerra Mundial no se cumplimentó ninguno de los acuerdos que hemos citado. Hitler no hizo ninguna declaración de guerra, se limitó a una proclama radiada desde Berlín, 35 minutos después de haber empezado la invasión de Polonia. De hecho, no hacia falta declarar nada. Polonia había empezado a movilizar sus ejérci-

tos dos días antes de la invasión y Alemania llevaba mucho tiempo amenazando a Polonia.

Cuando los japoneses atacaron Pearl Harbour, sin previa declaración, Hitler comentó que:

« ...se debe golpear tan fuerte como sea posible y no perder tiempo con declaraciones de guerra.»

Por otra parte, él tardó bastante tiempo hasta que declaró la guerra a Estados Unidos, en diciembre de 1941.

La Liga no tuvo muchos éxitos en las crisis que ocurrieron en los años treinta. No tuvieron prácticamente ningún efecto sus sanciones en las dos grandes crisis de aquellos años: la invasión de Manchuria por el Japón y de Etiopía por Italia.

La acción italiana en Etiopía se inició por un incidente en una zona en litigio en la frontera colonial en diciembre de 1934. Cuando el asunto llegó al Consejo de la Liga la situación en Europa preocupaba a Gran Bretaña y Francia porque Hitler, en Alemania, había anunciado el restablecimiento de su Fuerza Aérea —*la Luftwaffe*—, y su objetivo de llegar a 36 Divisiones en sus Ejércitos. En una reunión con Italia para hacer un frente común contra Hitler, Mussolini manifestó claramente que su apoyo a Francia y Gran Bretaña pasaba por que le dejaran actuar a su criterio en Etiopía. No hubo objeciones por parte de los dos países que no querían empujar a Mussolini a favorecer a Hitler. La situación era crítica, el Consejo no resolvía la disputa y Mussolini perdió la paciencia y en octubre de 1935 invadió Etiopía sin haber esperado el famoso plazo de los tres meses. La Liga se vio forzada a actuar aplicando un embargo de todas las importaciones desde Italia y de todas las exportaciones a ella, incluyendo materiales de guerra y primeras materias. De hecho, este embargo no fue cumplimentado más que por la mitad de las naciones y fue levantado dos meses después de la entrada de los italianos en Addis-Abeba, la capital etiopía, en mayo de 1936, como un claro símbolo de la debilidad de la Liga.

Ni el Gobierno británico ni el francés deseaban enfrentarse a Italia mientras Hitler empezaba a señalarse como un peligro para la paz europea. La sanción que se determinó estaba justificada por la acción, insultante para ella, realizada por Mussolini al no esperar su arbitraje, pero en términos de la seguridad europea colectiva debemos señalar que los Gobiernos británicos y francés estaban actuando, para salvar su prestigio, contra sus intereses básicos porque llevaron a Mussolini a terminar aliándose con Hitler a quien,

por otra parte no se le restringió que fuera alcanzando un potencial militar previsiblemente agresivo como se demostró pocos años después.

Durante la vida de la Liga de Naciones, se dio a Alemania un sitio permanente en 1926 y cuando Japón se retiró, Rusia ocupó su plaza. Italia se marchó cuando la crisis de Etiopía. Es curioso señalar que Estados Unidos nunca aceptó su asiento en el Consejo. La iniciación de la Segunda Guerra Mundial terminó con la Liga.

### *La Organización de Naciones Unidas (ONU)*

En esencia, la ONU, en cuanto a sus funciones teóricas es una versión aumentada de la Liga.

Por el interés que tiene para nosotros las acciones realizadas en Europa por la ONU, recordaremos algunos aspectos de las posibilidades que el Consejo de Seguridad tiene para el establecimiento de la paz en disputas y conflictos entre sus miembros.

Si el Consejo es incapaz de arreglar una disputa pacíficamente, puede usar sus poderes según el artículo VII de la Carta Fundacional. Este artículo se titula «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión».

Una vez que el Consejo de Seguridad se ha convencido que no existen soluciones pacíficas para el arreglo de la crisis, puede decidir utilizar sanciones. Estas sanciones están previstas en los artículos 41 y 42. El artículo 41 establece que el Consejo de Seguridad:

«Podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones e instará a sus miembros ...que apliquen estas medidas...»

El artículo cita la interrupción parcial o total de relaciones económicas y comunicaciones ferroviarias, aéreas, postales, etc., así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Si el Consejo estimara que las medidas del artículo 41 han demostrado ser inadecuadas, según el artículo 42:

« ...podrá ejercer, por medio de Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales....»

Según el artículo 43 las fuerzas a utilizar serán suministradas por los miembros de Naciones Unidas de conformidad con acuerdos especiales

con el Consejo de Seguridad y serán hechos «...tan pronto como sea posible...» para poner a disposición del Consejo; Fuerzas Armadas, ayudas y facilidades que sean necesarias para el mantenimiento de la paz.

Esta facultad de dar al Consejo un poder para actuar no lo tuvo nunca el Consejo o la Asamblea de la Liga de Naciones. En Naciones Unidas no existen posibilidades para que las partes en disputa puedan llegar a la guerra, si no es en justificada defensa, sin violar la Carta Fundacional. El Consejo de Seguridad ha fallado muchas veces en llegar a actuar a tiempo y aplicar los medios necesarios que, por otra parte, para ser efectivos dependen de dos cuestiones principales: las bases de los acuerdos hechos según el artículo 43 y que exista suficiente unanimidad entre las grandes potencias para su aplicación.

De hecho, estos acuerdos para poner Fuerzas Armadas bajo el mando directo de Naciones Unidas, nunca se han realizado. Las resoluciones de Naciones Unidas se han cumplimentado con la «colaboración» de sus miembros bajo condiciones y decisiones de sus gobiernos. Las grandes naciones no se han puesto de acuerdo para una acción común en muchas crisis y, desde su creación, el Consejo de Seguridad ha sido incapaz, excepto en raras ocasiones, de ejercer los teóricos poderes puestos a su disposición según la Carta que en 1945 se firmó en San Francisco.

### *La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*

Al fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa estaba envuelta en una compleja estructura de alianzas. Durante la guerra se había establecido una alianza anglo-rusa en 1942 y otra franco rusa en 1944. Con la admisión en la OTAN de la Alemania Occidental en 1955, Rusia denunció ambos Tratados y una semana después, negoció el tratado conocido como Pacto de Varsovia que agrupó a los Estados comunistas de la Europa Central y Oriental menos Yugoslavia. Este Tratado sustituyó a anteriores alianzas bilaterales que la Unión Soviética había firmado con los países bajo su ocupación y que estaban dirigidos contra la Alemania Occidental y sus aliados, dándole una estructura del tipo de la OTAN. A su vez, coincidiendo con el inicio de la guerra fría, se habían firmado un gran número de tratados.

En el Oeste se firmó el Tratado de Bruselas por Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Gran Bretaña y Francia en marzo de 1948, como después recordaremos este Tratado que se modificó en París en 1954 para dar entrada a Alemania Occidental dio lugar a la actual Unión Europea Occi-

dental (UEO). Este Tratado de Bruselas constituyó un precedente de la OTAN que era creada al año siguiente.

Los Estados soberanos acuerdan alianzas con objeto de alcanzar objetivos políticos comunes que saben que no pueden conseguir individualmente. Casi por definición, las alianzas tienen un ciclo de vida limitado a menos que se transformen las relaciones entre sus miembros en una federación u otra organización política análoga. La razón es que los objetivos políticos cambian cuando cambian las circunstancias que, en su día motivaron la alianza.

En el caso de la OTAN, surgió pronto el problema derivado de la existencia del arma nuclear que dio prioridad a una estrategia de disuasión. La supremacía nuclear de Estados Unidos y la antigua Unión Soviética estableció el poder y la influencia de estos «grandes» sobre los «menos» grandes miembros de las dos respectivas Alianzas militares; la OTAN y el Tratado de Varsovia.

A lo largo de la existencia de la Alianza Atlántica ha evolucionado el problema inicial de una decisión colectiva no sólo para el uso del arma nuclear sino para cualquier acción en defensa de la seguridad de todos o de alguno. En el primer caso, la imposibilidad de que todos los miembros decidieran juntos se derivaba de la velocidad en la toma de decisión que exigen los supersónicos sistemas de ataque. Por otra parte, la idea de crear un sistema tripartito de control con Francia y Gran Bretaña no podían aceptarlo los otros miembros de la Alianza. Asimismo, dejar en las manos del presidente de Estados Unidos la decisión en una crisis grave, podría haber sido aceptada en Oslo o Lisboa pero no en París o Londres.

El problema nunca fue resuelto totalmente, Gran Bretaña y Francia intentaron encontrar su propia solución creando una fuerza estratégica nacional, aunque dentro de la estructura militar original de la OTAN quien reconoció a ambas naciones como potencias militares de orden superior a Canadá y los otros miembros europeos.

Pese a todo, ni Gran Bretaña ni Francia han mostrado una gran fe, al menos durante los años transcurridos, en una seguridad colectiva europea tal vez por la experiencia de las dos guerras habidas. Su principal interés fue el compromiso total del poder militar americano en la defensa de Europa y, a ser posible, contando con su presencia física aquí.

Los primeros signatarios de la Alianza se multiplicaron rápidamente. En febrero de 1949, la presión soviética sobre Escandinavia para conseguir

un pacto de no-agresión, llevó a Noruega y luego a Dinamarca a la Alianza Atlántica. Sin embargo, los esfuerzos diplomáticos sobre Irlanda y Suecia para que se unieran a la OTAN fueron cortésmente rechazados. Portugal e Islandia entraron porque ambos controlaban bases aéreas de gran importancia estratégica. España fue rechazada inicialmente como posible miembro por la influencia de los partidos de izquierdas europeos. Tres años después Estados Unidos firmaba un acuerdo con nosotros con objeto de conseguir bases militares de gran valor estratégico en el Mediterráneo y el Atlántico.

Durante los primeros 10 años de la Alianza, era difícil para los gobiernos europeos aceptar la insistencia americana para que transformaran sus limitadas obligaciones en una seguridad colectiva —garantizada por la sombrilla nuclear—, en un fuerte sistema de defensa militar convencional al margen de la disuasión que aportaban los americanos. En el verano de 1950 Estados Unidos decidieron que una contribución militar alemana era esencial para la seguridad colectiva y la República Federal de Alemania entró en la Alianza. La propuesta de incorporar a Grecia y Turquía fue aceptada sin ningún entusiasmo por los países escandinavos, del Benelux y Francia quienes expresaron sus temores de que la entrada de aquellos dos países podía suponer futuros compromisos para estas naciones que no tenían intereses en el área política de los Balcanes. Curiosa premonición del problema actual yugoslavo y que pronto justificó sus temores cuando el conflicto de Chipre entre griegos y turcos y en el que tropas canadienses y noruegas intervinieron bajo el mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, no como miembros de la Alianza, es decir, del pacto regional de seguridad.

Establecida con suficientes garantías la seguridad de Europa Occidental e iniciado su resurgimiento económico, se firmó en 1952 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) por Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, de conformidad con la exigencia del Plan Marshall de una coordinación económica entre los países acogidos al Plan. Señalemos que curiosamente el carbón y el acero eran materias primas de la mayor importancia en la industria del material bélico, al menos del de aquella época. Cinco años después, en marzo de 1957 se firmó en Roma el Tratado del Mercado Común y Euratom por las mismas naciones, extendiendo los conceptos básicos del Tratado anterior.

En el campo de la seguridad y la defensa y en el contexto de la nacida Comunidad, se había firmado en mayo de 1952 la Comunidad Europea de

Defensa (CDE). Este Tratado había sido propuesto por Francia. En 1954, todas las naciones firmantes lo habían ratificado excepto Francia, cuyo Gobierno, con una actitud típicamente francesa, provocó una votación parlamentaria y forzó el rechazo de la CDE. Desde el punto de vista francés de aquellos años, la propuesta de una defensa comunitaria era el medio menos arriesgado de permitir la reaparición de fuerza militar alemana que actuarían integradas y controladas entre las otras Divisiones multinacionales. Sin embargo para 1954, los mandos de la OTAN vieron, con realismo, la necesidad de incorporar a la Alianza las Divisiones alemanas.

La desaparición, sin llegar a nacer, de la CDE amenazó con romper la unidad entre los aliados. Sin embargo, en octubre del mismo año 1954, se organizó con sorprendente rapidez una Conferencia en Londres entre Gran Bretaña, Francia Alemania y Estados Unidos de donde salieron una serie de acuerdos que, entre otros, finalizaba la ocupación militar de Alemania Occidental, permitían su rearme a nivel divisional aunque por considerarla «área avanzada» no se permitía el desarrollo de industrias de armas atómicas, biológicas, química, misiles, bombarderos estratégicos, etc., con la excusa de que podían caer en manos soviéticas pero realmente eran garantías de «seguridad» para los mismos aliados. Alemania aceptaba la presencia de «fuerzas extranjeras» en su territorio de forma que estos acuerdos mejoraban la seguridad europea con la ayuda alemana y, al mismo tiempo, mantenían bajo control su rearme militar.

Francia aceptó los Acuerdos de Londres con ciertas dificultades y posiblemente porque Gran Bretaña se comprometió con cierto dramatismo a mantener en el continente cuatro Divisiones y una poderosa Fuerza Aérea, estacionada hasta que el acuerdo mutuo de las otras potencias lo decidiera.

Hoy, finalizada la guerra fría, la desaparición del Imperio soviético llevó a la OTAN a una situación extraña. Parecía que al anularse, aparentemente, la amenaza militar común, sus miembros podían tener más dificultad en mantener su solidaridad. Afortunadamente para la Alianza la unión entre sus miembros se mantuvo en el mismo grado, bien por la amenaza que pudiera seguir suponiendo la nueva Rusia, bien por la situación política de los países no soviéticos del antiguo Pacto de Varsovia que amenazaban con una posible inestabilidad en la zona.

La principal justificación de la existencia de la OTAN que fue, como hemos señalado, la amenaza militar soviética, aunque con otras características, permanece aún por un tiempo tal vez indefinido, mientras que la antigua amenaza a Europa en forma de un asalto masivo por sorpresa con el

empleo de las numerosas Divisiones situadas en Centroeuropa ha desaparecido, sigue siendo evidente que Moscú todavía mantiene la mayor fuerza militar de Europa y que su producción de armamento convencional en carros de combate y artillería supera la producción normal de Francia, Alemania y Gran Bretaña. Podría aducirse que la economía rusa no puede disminuir una producción industrial de tal entidad sin modificar sus infraestructuras y equipos pero, en todo caso, mientras los militares occidentales no pierden de vista esta amenaza potencial rusa que todavía existe, los políticos vieron la situación en forma distinta. Por su interés en conseguir los «dividendos de la paz» estaban mucho menos interesados en conocer aquella amenaza residual que en la seguridad de que había desaparecido la posibilidad de un ataque sorpresa, lo que les permitía reducir los presupuestos de Defensa.

Al mismo tiempo, cuando la principal amenaza común disminuyó notablemente, aunque la unión básica de la Alianza no se agrietara, empezaron a aparecer los intereses nacionales de sus miembros no siempre necesariamente convergentes. Esa es una característica de las relaciones internacionales que podía esperarse y tuvo un claro ejemplo en las distintas actitudes que adoptaron los aliados durante las negociaciones de las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE). La Alianza mantuvo una postura de marcada dureza en sus propuestas durante la negociación pero en su seno hubo graves problemas por actitudes de los representantes franceses, que posteriormente detallaremos, frente a los americanos y, sobre todo, por la presión alemana para obtener el acuerdo antes de las elecciones generales alemanas de 1990, lo que complicó la postura occidental durante las negociaciones. Es interesante señalar que aquel aspecto de la coordinación de los miembros de la OTAN en las negociaciones sobre el control del armamento, supuso una importante indicación de la independencia que en temas de seguridad tenía ya la política exterior alemana y que se confirmó con la reunión en la cumbre germano-soviética de 1990 en Stavropol.

Recordemos que hasta 1987 la política de Bonn en la Alianza tuvo siempre una marcada actitud «atlántica», incluso en ocasiones a costa de sus objetivos nacionales, pero cuando las negociaciones soviético-americanas acordaban reducir los misiles balísticos intercontinentales, disminuyendo la sombrilla nuclear, Alemania, como miembro OTAN en primera línea de fuego, mostró su disconformidad con lo que suponía en contra de sus crecientes objetivos de seguridad y lo manifestó en 1989 y 1990 cuando los oficiales alemanes abandonaron unos juegos de guerra y evaluación táctica en los que participaban en la OTAN, como protesta por utilizar esce-

narios de empleo de armamento nuclear táctico en Centroeuropa. Finalmente, lo que todas estas perturbaciones políticas significaban es que el equilibrio de seguridad europea que existió de 1944 a 1990 había cambiado y, posiblemente, para mucho tiempo. Es indudable que la OTAN es y continuará siendo un pilar de estabilidad durante el actual período de incertidumbre en la consolidación de las estructuras políticas y de defensa del este europeo.

A lo largo de los años transcurridos desde su creación la OTAN se ha mostrado extraordinariamente eficaz, garantizando la defensa de Europa Occidental durante la guerra fría con una adecuada capacidad de disuasión. Pertenecen a la Alianza todos los Estados que son importantes para el mantenimiento de la seguridad de Europa, con un interés común y una amplia organización operativa asegurada por una convincente coordinación política donde se ha podido mantener la unión entre sus miembros con olvido de diferencias históricas y conteniendo las crisis surgidas entre algunos de sus miembros como en el caso de Grecia y Turquía por el problema de Chipre. No siempre ha sido fácil el acuerdo político entre sus componentes para una acción conjunta y la actitud de Francia ha perturbado su cohesión. Pero la estructura militar integrada del resto de sus miembros, el mando, control y procedimientos comunes de sus Fuerzas Armadas que han realizado tantas maniobras y operaciones conjuntas hacen de la OTAN una organización insustituible para el planeamiento y ejecución en multitud de campos de la defensa europea.

En tiempos recientes ha sido sorprendente la capacidad de adaptación que ha mostrado la Alianza ante la evolución de la situación política del enemigo frente al que se constituyó en su día. Ante la desaparición de la Unión Soviética y el cambio político que ha acontecido en los países de su entorno con gobiernos ideológicamente afines, la Alianza, desde la Conferencia de Londres de 1990, ha cambiado lo que constituían sus fines y objetivos prioritarios, sus estrategias militares y sus estructuras para adaptarse a los nuevos riesgos y desafíos, ha organizado un sistema para cooperar con los países de Europa Central y Oriental a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y asimismo, la Alianza se ha manifestado dispuesta a cooperar con las Naciones Unidas en sus operaciones de mantenimiento de la paz.

El tema de la limitación geográfica para la actuación militar de la OTAN hace ya tiempo que está en revisión pero no obstante señalaremos que con la excepción de Alemania que tiene dificultades constitucionales y polí-

ticas, el resto de los miembros europeos tienen, en mayor o menor escala, estructuras de mando y medios militares que pueden utilizar según su decisión nacional independiente. Sin embargo, ante los problemas que han surgido en Europa y Próximo Oriente en los últimos años, el grupo de países occidentales no ha tenido ninguna estructura adecuada que les permitiera coordinar sus acciones fuera del marco de la OTAN, —lo que era necesario por las limitaciones operativas citadas—, esta infraestructura es la que se quiere organizar en el marco de la UEO.

Potenciar la UEO puede ser vital para el caso, improbable, que Estados Unidos decidiera un día retirarse de Europa y, en todo caso, siempre estarán de acuerdo con el aumento de participación europea en los problemas puramente europeos.

Si se llega a alcanzar una verdadera unión política será posible la creación de una política de seguridad y defensa independiente aunque complementaria de la OTAN y que constituya una organización capaz de actuar en forma conjunta. La consecución de estas actuaciones conjuntas ha sido siempre difícil por la disparidad de intereses de los Estados y lo es hoy en la situación actual de la UE, —recordemos las crisis del Golfo y de los Balcanes—, estos antecedentes demuestran que los gobiernos deciden y actúan según sus intereses y respondiendo a sus electores, decisiones que no han correspondido, hasta hoy a una verdadera unión europea. Tal vez en un futuro no lejano, a través de una organización como la UEO puedan tomarse decisiones conjuntas en el campo de la seguridad y defensa entre los gobiernos que deban honrar los compromisos adquiridos en esta organización.

### *La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE)*

Con los acuerdos de la Carta de París de 1990 se inició la institucionalización del proceso de la CSCE y la posibilidad de desempeñar un mayor papel en los asuntos de la seguridad regional. Muchos observadores mantienen un cierto grado de escepticismo sobre el futuro de la Conferencia tal vez debido al gran aumento del número de sus miembros —pasó en poco tiempo de 35 a más de 50—, y a su regla del «consenso» que tanto ha dificultado siempre la toma común de decisiones.

Con la desaparición del Pacto de Varsovia se han multiplicado las actividades y los temas posibles de discusión en la CSCE. La firma de la Carta de París permitirá que se amplíen las iniciativas sobre el control de los armamentos y las medidas de confianza que, desde sus primeros acuerdos abrieron importantes posibilidades para el mutuo establecimiento de

relaciones entre las Fuerzas Armadas de los países del este y oeste europeo que finalmente están siendo de gran importancia para establecer mutuos intereses de seguridad

Como antecedente para conseguir una nueva estructura de seguridad y convivencia en el Viejo Continente, la CSCE tiene la ventaja de suministrar un foro en el que están representados todos los países con intereses vitales en Europa y en el que pueden presentar todo género de propuestas sobre los diversos temas —cestos— que se tratan en la Conferencia y que abarcan los derechos y relaciones humanas, culturales, ecológicas, de seguridad, etc. Es evidente la ventaja de disponer de este foro abierto de discusión cuando aparecen varios Estados del centro y este europeo, antes en la órbita soviética y ahora necesitados de una nacionalización de sus políticas en una región actualmente, todavía inestable.

Por otra parte la presencia en la CSCE de Estados Unidos y Canadá reconoce a estos países con legítimos intereses en Europa y les permite una voz en la conducción de los asuntos regionales. Al mismo tiempo, la Conferencia tiene serias limitaciones a parte de lo anteriormente señalado sobre la toma de acuerdos y decisiones. No olvidemos, por ejemplo, que la CSCE incluye entre sus miembros no sólo los pertenecientes a la Alianza Atlántica y a los del antiguo Pacto de Varsovia sino también a los 12 Estados europeos neutrales. Así, la creación de una seguridad europea colectiva habrá de ser aceptada por países como Suiza y Suecia que han mantenido una política independiente de neutralidad armada durante siglos que ciertamente les ha salvado de invasiones y ocupaciones en las dos últimas guerras europeas. Del mismo modo, la entrada inmediata de alguno de estos países en la UE plantea interesantes problemas en el campo de los acuerdos de seguridad.

Finalmente, una conclusión juiciosa sobre el futuro de la CSCE en el proceso de una seguridad común es considerar sus actividades complementarias pero independientes de la Alianza occidental o de la UEO o de cualquier otra organización que sobrevenga. Esto es importante, porque el concepto de seguridad común en su sentido más amplio representa la antítesis del concepto de alianza militar y por tanto en ningún campo concreto puede sustituir a una organización como la OTAN.

### *La Unión Europea Occidental (UEO)*

La UEO, creada por el Tratado de Bruselas de 1948 y modificado por los Acuerdos de París de 1954, ha sido durante muchos años una organiza-

ción inoperativa que renació en los años ochenta y ha adquirido, tras un proceso imparable, una gran importancia para la seguridad europea. La ventaja de ser el Tratado de Bruselas una alianza sin limitaciones geográficas, ha permitido que algunos países europeos actuaran dentro de su infraestructura en acciones de carácter militar en diversos escenarios como en el conflicto del golfo Pérsico. Hasta 1984 una de las principales actividades de la UEO fue controlar el rearme de la Alemania Federal y el cumplimiento de los acuerdos de no proliferación de armamento nuclear, biológico y químico a través de su Agencia de Control de Armamentos.

Históricamente, la UEO ha insistido siempre en que su existencia y actuación han de ser complementarias de la OTAN y los que defienden el crecimiento del pilar europeo de la Alianza consideran a la UEO como un elemento de seguridad o brazo armado de la UE dentro de la Alianza.

Mientras que la creación de una organización de defensa común europea aparece todavía bastante problemática a medio plazo, la UEO puede desempeñar un importante papel en ciertas áreas de la seguridad como la verificación de los acuerdos sobre el control de armamentos.

Recordemos que la firma del Tratado CFE incluía la responsabilidad nacional de la verificación de su cumplimiento. No había ninguna razón para que todos los miembros de la OTAN delegaran toda responsabilidad en este tema sobre la Alianza lo que significaba, en definitiva, no compartir, una vez más los medios de información y verificación norteamericanos

Ya en 1990, un informe de la UEO recomendaba la creación de una agencia europea de verificación por satélite que permitiera a la Unión desempeñar una doble misión de verificación y alerta de posibles amenazas procedentes de zonas fuera del área de la OTAN. Esta actividad de la UEO es ya una realidad habiéndose instalado en España el centro de recogida de datos enviados por el satélite europeo.

La UEO está trabajando en muchos aspectos de la futura defensa común y los estudios e informes elaborados por los miembros de su asamblea son una importante aportación para la estructuración de aquella defensa siendo el encargo de su planeamiento y estructuración de medios uno de los más importantes acuerdos a que llegó la UE en sus reuniones de Maastricht.

Recordemos que Unidades navales de varios países de la UEO han operado en acciones de cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguri-

dad de Naciones Unidas y actualmente operan en coordinación con Unidades de la OTAN bajo un mando común en el conflicto yugoslavo.

Hay distintos aspectos de la UEO que podemos considerar en cuanto al papel que pudiera desempeñar en una UE en relación con su política exterior y de seguridad. La UEO no tiene porqué limitarse a ser un componente militar identificado únicamente con la defensa. Ya en 1991, se consideraba en el seno de la Comunidad la posibilidad de crear una fuerza de mantenimiento de paz para crisis y conflictos cuyo marco natural para ser utilizada había de ser la UEO, sin que esto interfiriera en sus relaciones con la OTAN.

Por otra parte, nada se opone a la futura participación en aquellas fuerzas de otros miembros de la Alianza o de la CSCE, aún no pertenecientes a la UEO. Sin embargo, la proliferación de peticiones de entrada en la Comunidad, hoy UE —que recientemente ha incorporado cuatro nuevos miembros—, hace evidente que no se pueda concebir una fuerza armada, en el marco de la UEO sin una previa unión política ya que con más de 30 miembros que vinieran de la CSCE, sus diferencias en políticas económicas y democráticas transformarían la Unión en un juego de intereses nacionales.

En cuanto a la necesidad que todo el mundo admite de reforzar la identidad europea de la defensa manteniendo la asociación transatlántica que aporta la Alianza, se plantea la cuestión de la creación de un dispositivo militar que responda convenientemente a nuestras posibles necesidades en el próximo decenio y más allá. En este campo, un antecedente próximo que debemos considerar fue la acción armada para recobrar Kuwait, Ésta crisis demostró la necesidad de los países occidentales de disponer de unas fuerzas de desplazamiento rápido y gran movilidad operativa.

En los ejércitos del Golfo, las fuerzas norteamericanas de tierra, mar y aire, constituyeron más del 90% de la coalición.

La opinión pública entendió claramente que la respuesta de Europa no estuvo a la altura de las circunstancias y que al margen de que entraran en juego intereses nacionales más o menos solidarios, faltó a Europa una infraestructura militar indispensable aunque ciertamente muy costosa.

Revitalizada hoy, la UEO ha sido una organización que ha funcionado durante más de 40 años un poco en la sombra pero no por ello menos eficazmente. Nunca se ha considerado un club cerrado, el Tratado reconoce a los otros Estados el derecho de llegar a ser miembros y se obliga a mantener una estrecha unión con la OTAN. La UEO puede desarrollar su papel

tradicional de ser el lugar donde se concreten los planes de defensa y seguridad de sus miembros. Europa podrá así llevar al Consejo del Atlántico Norte una posición coherente y que represente los intereses del occidente europeo, manteniendo estrechas relaciones de trabajo con la Alianza.

La UEO deberá trabajar en los problemas de defensa y seguridad que afecten a Europa y se deriven de los acontecimientos mundiales presentes y futuros. Como ya hemos citado, hay ya un nivel bueno de coordinación entre la UEO y, por ejemplo, el control de los armamentos y los problemas en estudio en el seno de la CSCE. Por ser una organización abierta, todos los socios y aliados de sus actuales miembros pueden y deben aportar su esfuerzo para aquellos trabajos.

Hace algún tiempo que se han hecho propuestas concretas para una fuerza de reacción europea, autónoma y complementaria de la estructura integrada de la OTAN. Estaría constituida por Unidades pertenecientes a la OTAN y por otras Unidades nacionales.

En tiempo de paz se establece una célula de planificación que mantendría la efectividad de las fuerzas de la UEO y aseguraría la relación con los planes de la OTAN y tendría un dispositivo flexible de mando para reaccionar con rapidez en tiempo de crisis. Esta fuerza de reacción europea podría ser utilizada en defensa de nuestros intereses en muy diversas circunstancias y fuera de la zona de operación de la OTAN. Habría un dispositivo de consulta y coordinación con los miembros de la Alianza que no forman parte de la UEO para que estas fuerzas de reacción fueran utilizadas conjuntamente según las circunstancias.

### **Estados Unidos, Francia y Alemania en la política de seguridad europea**

Por la importancia que, como antecedentes de una futura política de seguridad común, han tenido las acciones de Estados Unidos en Europa, señalemos algunos aspectos peculiares que han marcado su política de seguridad europea en los últimos decenios.

La política europea de Estados Unidos desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se puede afirmar que se ha caracterizado por una notable continuidad con independencia de las vicisitudes de su propia política interior y no hay ninguna razón para suponer que esta actitud vaya a evolu-

cionar por los cambios que pudiera haber en las estructuras europeas motivados por los intentos de integración política de sus Estados.

Recordemos que los antecedentes de la política actual europea de Estados Unidos se encuentran en las dos intervenciones que realizaron en las guerras que se iniciaron en 1914 y 1939. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la actitud agresiva de la Unión Soviética, forzó a Estados Unidos a establecer un «equilibrio de poder» en Europa, inicialmente, a través del Plan Marshall de 1947. Con este Plan de ayuda se lograba la estabilidad política y económica y se reafirmaba la seguridad de las democracias europeas frente al peligro del expansionismo soviético y su acción a través de los partidos comunistas de los países del occidente europeo. Posteriormente, con la entrada de Estados Unidos y Canadá en la OTAN, se garantizaba la «protección» frente al peligro potencial de los Ejércitos soviéticos. Esta garantía se plasmaba con la presencia de tropas americanas en número apreciable y sin plazo para retirarse. Cuando la disuasión nuclear empezó a alejar el peligro de una guerra total, la presencia física de los americanos y su armamento nuclear era un compromiso automático de intervención que se hizo esencial para la seguridad europea.

Podría afirmarse que el rechazo de la Asamblea francesa a una Comunidad Europea de Defensa en 1954, determinó que desde entonces la seguridad de la Europa Occidental tuviera prioritariamente una dimensión transatlántica.

En aquellos años, Europa inició su integración económica que siempre fue favorecida por la política exterior americana. De hecho, una de las condiciones del Plan Marshall señalaba que los Estados europeos debían coordinar sus economías, éste fue el origen de la creación de la Comunidad Económica Europea.

Es evidente que la Europa Occidental constituía para Estados Unidos un aliado en quien confiar para la contención del expansionismo soviético y para sus esfuerzos en conseguir estabilidad y seguridad en el mundo. Por otra parte, la preponderancia americana se ha manifestado en la organización y medios de una alianza militar, pero no en la estructuración política de la Europa de la posguerra cuyos problemas han sido enfrentados y mejor o peor solucionados por sólo los europeos.

Ciertamente, la política exterior americana nunca ha obligado a los Estados europeos a seguir una política que dañara sus intereses nacionales. Sin embargo, a lo largo de estos años de guerra fría, en muchos países ha

surgido un cierto anti-americanismo, encabezado por Francia que se ha opuesto a la «hegemonía» norteamericana en Europa, precisamente con prioridad en el campo de la seguridad y la defensa. Esta actitud francesa tuvo su máximo exponente en la retirada de sus Fuerzas Armadas de la estructura del mando militar integrado de la OTAN desde 1966. Esta decisión, llevada a efecto por el presidente francés general De Gaulle, culminaba una política para restablecer el poder, la economía y la influencia francesa en Europa. De Gaulle había iniciado el desarrollo de una fuerza nuclear fuera de la OTAN y cooperó con el presidente Adenauer de la República Federal de Alemania como un medio de contrarrestar el predominio norteamericano en Europa Occidental.

En 1963 ya había vetado la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común a quien exigía cortara sus estrechos lazos con Estados Unidos como una condición para su admisión. En 1966, consiguió de la Comisión ejecutiva del entonces Mercado Común que redujera su autoridad supranacional y que cada miembro tuviera poder para vetar el futuro de la organización. Finalmente, en una conferencia de prensa en 1966 llamó a la OTAN «un protectorado», y en 1967 toda la estructura de la OTAN en Francia estaba liquidada y trasladada a Bélgica. Según palabras del general De Gaulle, Francia continuaba siendo «la aliada de sus aliados» pero nunca más con un compromiso de total coordinación. Dentro de la compleja actitud francesa de entonces; independencia de Argelia, establecimiento de relaciones diplomáticas con China, —actitud evidentemente anti-americana—, etc. no cabe duda que De Gaulle tuvo el mérito de conseguir que los europeos revisaran su posición en la OTAN, aunque circunstancialmente debilitara a la Alianza en su interés de promover la *grandeur* de Francia.

En tiempos mucho más recientes debemos recordar la postura francesa a lo largo de todas las negociaciones relativas al «Desarme de armamento convencional en Europa» (las CFE), que se realizaron entre los 16 miembros de la OTAN y los 7 componentes del entonces Pacto de Varsovia y que culminaron con la firma de un Tratado en París en 1990. Durante toda la negociación, la delegación francesa mantuvo un fuerte antagonismo frente a la delegación norteamericana para que aquellas conversaciones tuvieran como marco y dependencia la CSCE, constituida, entonces, por 35 países. Francia quería apoyarse en los Estados neutrales y no-alineados de la CSCE para contrarrestar el patente liderazgo con que la delegación americana conducía la negociación y que rechazaba todo compromiso que permitiera intervención alguna del resto de los países de la CSCE.

Francia ha mantenido siempre una cierta política anti OTAN que se define en querer reducir a la Alianza a un simple tratado de asistencia y ayuda transatlántica reduciendo el carácter director y la presencia norteamericana en Europa. En los últimos años ha habido un giro en esta actitud y desde 1992 los ministros de Defensa franceses han manifestado ciertas iniciativas para reintegrarse al Comité de Planes y al Comité Militar de la OTAN de donde Francia estuvo ausente hasta hoy en una situación un tanto absurda en el contexto de la seguridad europea.

Asimismo, Francia se ha aproximado a Alemania con una alianza político-estratégica que se tradujo en la creación del Cuerpo de Ejército franco-alemán. Se ha alcanzado un acuerdo con el Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) en el que Francia acepta que este Eurocorps, —en el que está prevista la participación española—, pueda ser desplegado bajo mandos de la OTAN tanto para operaciones de defensa como para acciones de imposición o mantenimiento de la paz en actuaciones colectivas de seguridad. Claro es que Francia se reservó el derecho a decidir caso por caso si sus fuerzas serían utilizadas. No así, la parte alemana del Eurocorps que continúa a disposición de la OTAN según el *status* común de la Alianza.

En este contexto, Francia quiso que las decisiones no estrictamente militares, se tomen en el seno del Consejo del Atlántico Norte donde ella está presente con pleno derecho y, en este sentido, dar a los miembros europeos una mayor posibilidad para influir en los asuntos de seguridad. Se llegó a considerar la ventaja de sustituir en el cargo de SACEUR, ocupado tradicionalmente por un general norteamericano, por uno europeo. No se ocultó el gran inconveniente que este cambio podría tener para el apoyo que la opinión pública americana presta a la presencia de tropas de su país en Europa.

Los intereses de seguridad de Estados Unidos en Europa han evolucionado en los últimos años acorde con los acontecimientos históricos que se han vivido. Durante la guerra fría, Europa Occidental se enfrentó al expansionismo soviético que había llegado a ocupar medio continente durante la guerra, en buena parte, con el consentimiento de sus antiguos aliados concedido en fatídicas reuniones como la de Yalta entre los líderes norteamericano, británico y soviético. Durante el largo período de enfrentamiento, miles de cabezas nucleares estuvieron apuntadas a ciudades americanas. En estas condiciones, poner en riesgo la vida de sus soldados y afrontar un fuerte gasto económico en defensa de las democracias europeas era fácilmente concebible para el pueblo norteamericano.

Hoy, a menos que vuelva a resurgir un Imperio ruso con las mismas ambiciones, las posibles amenazas a Europa no son del mismo carácter de entonces. Hay y habrá guerras civiles, conflictos fronterizos, crisis o guerras en defensa de minorías étnicas o impulsadas por nacionalismos emergentes pero ninguno de estos riesgos aparece como directa amenaza a los intereses americanos. Sin embargo, los gobiernos, —incluso el francés— quieren hoy que Estados Unidos permanezca en Europa. La historia ha mostrado que la capacidad de los europeos para solucionar sus problemas solos, sin la ayuda del otro lado del Atlántico, es muy limitada. En el conflicto de la antigua Yugoslavia se han hecho patentes los problemas que surgen al tratar de conseguir una verdadera cooperación europea.

Aunque las mayores potencias; Alemania, Francia y Gran Bretaña han mostrado en los últimos años su interés por conseguir una «identidad europea de la defensa», lo cierto es que hasta hoy ingleses y franceses no han sido capaces todavía de encontrar una fórmula para conseguir una defensa europea común. Hace 50 años, en 1944, tampoco la encontraban Churchill y De Gaulle.

En todo caso, la continuidad de la presencia de fuerzas americanas en Europa se configura en el marco de la OTAN. La seguridad europea no puede prescindir de sus medios militares utilizables por la Alianza: apoyos logísticos, inteligencia por satélites, fuerzas aeronavales, etc. Por tanto no parece prudente debilitar excesivamente el lazo transatlántico porque esa acción debilita también a la seguridad europea sobre todo si aún no se ha conseguido una verdadera unión política de sus pueblos.

Contrariamente a lo que hemos señalado sobre la actitud francesa, Gran Bretaña siempre consideró el compromiso transatlántico de gran valor y vital para la seguridad. Diversos factores influyeron en esta actitud; ser pueblos con idioma y cultura histórica común, el haber tenido Gran Bretaña durante los últimos dos siglos gran capacidad para proyectar al exterior su potencia militar y mantener así un cierto equilibrio de poder en el mundo, arbitraje que al fin de la Segunda Guerra Mundial pasó a Estados Unidos. Su relación con los americanos ha sido siempre privilegiada y su mutuo apoyo en muchos campos de la relación internacional, ha rendido mutuos beneficios.

En la búsqueda de una seguridad europea se deben recordar dos antecedentes básicos; la reunificación alemana y la aparición consecuente de un nuevo equilibrio de poder en Europa cuya realidad está siendo reconocida por todos los países. No se puede ignorar, y la historia lo demuestra, que

la sola existencia de una Alemania unida con su población de 80.000.000 de habitantes y su producto nacional que sobrepasa al de todos sus vecinos ha constituido tradicionalmente un importante factor para el equilibrio o desequilibrio de la región. Por ejemplo, considerando su localización geográfica y la competitividad de su economía, Alemania está en muy buenas condiciones para la intervención financiera y aportaciones económicas que las antiguas economías planificadas de los países del este europeo ofrecen hoy. En cualquier caso el mundo está siendo testigo de este nuevo «desarrollo» alemán —por vía democrática y pacífica.

En este campo, el primer desafío alemán es conseguir su unificación económica y completar el proceso de salida del territorio de la antigua República Democrática de los 600.000 ciudadanos-soldados rusos, según el acuerdo firmado en octubre de 1990 entre la República Federal y la anterior Unión Soviética.

La aceptación de la unidad alemana fue fácilmente admitida por sus aliados en la OTAN que no mostraron ninguna inquietud por el futuro equilibrio militar en Europa. Por el contrario, todos anunciaron importantes reducciones en sus presupuestos de Defensa lo que demuestra que sus inquietudes estaban aparentemente en el campo de la competición económica y no en el militar.

En cuanto a la política de Alemania en el pasado reciente, ha sido un tanto indecisa entre la postura francesa y la de los americanos y británicos. Los alemanes siempre consideraron necesaria la permanencia de fuerzas americanas para mantener la seguridad y estabilidad en Europa y su actitud en la OTAN fue más próxima a Estados Unidos y Gran Bretaña que a Francia. Alemania se ha enfrentado en los últimos años a factores negativos para su imagen como fueron las reacciones anti-alemanas por el precipitado reconocimiento de Croacia y Eslovenia, en el conflicto yugoslavo, o la envidia que ha suscitado su éxito económico unido a su reunificación que la hacen destacarse como la gran potencia económica europea.

Contra lo que por razones históricas podía esperarse, la reconciliación franco-alemana y su expresión en el campo de la seguridad, el Eurocorps que anteriormente citamos, se ha considerado un paso decisivo para la estabilidad y el futuro de una seguridad común. La actitud alemana en el pasado, indecisa o no, ha tenido el importante efecto de contribuir al acercamiento de Francia a la OTAN, evitando su aislamiento y favoreciendo su mayor integración en la Alianza.

## Conclusiones finales

Tratemos de obtener algunas conclusiones sobre el breve resumen que antecede de los precedentes que se han sucedido en Europa, durante este siglo, en la búsqueda de paz y seguridad entre sus pueblos.

Es evidente que las dos grandes guerras iniciadas en Europa y luego extendidas con un carácter mundial son dos enormes fracasos que mostraron la dificultad para convivir en paz las mayores potencias del Viejo Continente cuyas ambiciones políticas llevaron a aquellos conflictos. Con estas premisas y el conjunto de antecedentes que hemos resumido es difícil, en principio, mostrar demasiado optimismo y creer en la consecución de una política común de seguridad europea en un futuro a corto o medio plazo.

La caída del muro de Berlín, inició una nueva etapa histórica que exige un nuevo orden de seguridad para Europa del que hoy, apenas podemos discernir algún primer logro. La desintegración del Imperio comunista soviético, estableció un vacío de seguridad en el centro y este de Europa que ha tenido sus primeras manifestaciones en los conflictos bélicos de la antigua Yugoslavia. Por otra parte, la incapacidad de Rusia para organizar los restos del imperio soviético, no le ha impedido manifestar una decidida actitud de intervención y de no perder su influencia en Centroeuropa, tratando de reanudar sus lazos económicos y político-militares con sus antiguos satélites europeos, e imponiendo sus condiciones en el problema yugoslavo.

La realidad de la falta de unión europea ha tenido y tiene su mayor exponente en este lamentable antecedente de los Balcanes donde se ha demostrado no sólo que los intereses de Estados Unidos y de Europa ya no coinciden como antes sino que del mismo modo, los gobiernos occidentales han actuado en este conflicto con apreciables diferencias de criterios rehuendo una política común para enfrentarse con el problema y siguiendo únicamente sus intereses nacionales.

Estos comportamientos no permiten creer hoy, que para enfrentarse con posibles crisis futuras, ya casi reales en el sur y este europeo, las potencias occidentales actúen con una política común de seguridad. La ausencia de esta política que debe surgir de intereses comunes, si los hay, hace presagiar que de nuevo asistiremos en los inevitables próximos conflictos más o menos localizados, a las mismas actitudes de inhibición oculta más o menos con actividades de carácter humanitario y despliegue de ineficaces acciones diplomáticas.

Creemos que para la seguridad de Europa es prioritaria una acción común y decisiva para llenar el vacío de garantías de seguridad que anteriormente citamos, entre los Estados de la antigua órbita soviética. Asimismo, la situación en los Balcanes donde según palabras del presidente de Bosnia:

«La inseguridad es total y la cooperación inexistente...»

Es una muestra de la «nueva» Europa en la que podemos afirmar que no habrá seguridad común en tanto no se alcance una verdadera unión política entre sus Estados, lo que hoy parece que se está lejos de poder conseguir.

### **Bibliografía**

- *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco. Junio, 1945.
- FREDERICK H. H. *The Relations of Nations*. Naval War College. Macmillan Publishing. Nueva York, 1983.
- JOHN S. *American Foreign Policy*. CBS College. Nueva York, 1983
- *Les Lauriers incertains*. (Strategie et politique militaire des États-Unis 1980-2000). Foundation pour les Études de Défense Nationale. París, mayo 1991.
- *Papeles de Chailot*. Unión Europea Occidental. París, 1993.
- *Revista de la OTAN*. Junio y octubre, 1992.
- *UEO: El pilar europeo en el seno de la OTAN*. Discurso del secretario del Foreign Office, *míster Hurd* en la Asamblea de la UEO. París, junio 1991.