

Hacia una Identidad de Defensa Europea compatible y dentro de la OTAN

*Rafael Estrella

En *Alicia a través del espejo*, uno de los personajes de Lewis Carrol afirma: “Cuando hablo, mis palabras significan exactamente lo que yo quiero que signifiquen”, a lo que contesta Alicia: “La cuestión es cómo puedes conseguir que las palabras signifiquen tantas cosas a la vez”.

Algo parecido ocurre con la noción de Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) –como, en el pasado, con la de “Pilar Europeo”. ¿A qué Europa nos referimos? ¿Quién es el sujeto de la seguridad y de la defensa? Cuando se hacen estas preguntas, se encuentran respuestas completamente diferentes. El anterior primer ministro británico, John Major, tenía una respuesta simple: “la defensa europea ya existe: es la OTAN”.

La IESD aparece así como un objetivo común no definido; el acuerdo sobre los términos –alcanzado en Maastricht– refleja en este caso el desacuerdo sobre su contenido político en un debate que se presenta en una doble dimensión: el debate europeo y el debate americano. Otros ponentes se han referido al debate europeo. Para mí, éste es hoy el núcleo central del problema, porque es entre los europeos donde se manifiestan las limitaciones y dificultades para desarrollar una política común de seguridad y defensa, complemento de la unión política, económica, comercial y, pronto, monetaria.

Las razones que, desde 1945, han esgrimido quienes se oponen a esta expresión de la identidad europea son diversas: la negativa a que exista una autoridad europea sobre cuestiones que, como la defensa, se consideran elementos esenciales de la sobe-

ranía nacional; el temor secular a la hegemonía alemana; el convencimiento de que Europa es incapaz de defenderse sola y la necesidad de los americanos frente a la amenaza soviética.

Del mismo modo, el debate y la controversia no son algo nuevo, han estado sobre la mesa de forma recurrente. Lo planteó De Gaulle en 1968 de forma radical. En 1984, el propio Henry Kissinger, en un artículo titulado “Reforming the Alliance”, publicado en la revista *Time* proponía un SACEUR europeo, un comandante supremo aliado en Europa (Supreme Allied Commander Europe), un adjunto norteamericano y un secretario general de la misma nacionalidad. En otros momentos, el debate se ha planteado desde la perspectiva de que Europa asumiera mayores responsabilidades –y costes– en su defensa, el llamado *burden sharing*.

Acabo de decir que el problema está en Europa. Pero ello no quiere decir que no exista en Estados Unidos. De hecho, ha habido y hay posiciones muy diversas, tantas como escuelas de pensamiento sobre el papel de EEUU en el mundo. La tesis dominante en la actual Administración es claramente favorable a definir las relaciones EEUU–Europa en nuevos términos, más acordes con los cambios producidos en Europa.

En 1989 acaba la Guerra Fría, pero con el muro de Berlín caen también algunos de los argumentos que se oponían a una identidad europea de seguridad y defensa. Por otra parte, como evidencia de la poca relevancia del componente europeo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) durante la Guerra Fría, la crisis de identidad de la Alianza en los años que siguen a 1989 no tiene como elementos el papel de los europeos –Unión Europea (UE), Unión Europea Occidental (UEO); se plantea simplemente qué hacer con la OTAN, y se plantea de forma casi angustiada: “new NATO or no NATO”, “out of area or out of bussiness”. Ya lo había anunciado Yuri Arbatov: “les vamos a crear un problema; les vamos a dejar sin enemigo”.

Durante los últimos años, la OTAN se ha ido adaptando a la nueva realidad. En Londres, en 1990, se proclama que la URSS no es ya un adversario. En 1991, en Roma, la Alianza aprueba un nuevo concepto estratégico; se abandona la doctrina de la Guerra Fría y se diseña una nueva estructura de fuerzas, más reducidas, flexibles e interoperativas. La Cumbre de Bruselas, en enero de 1994, produjo, por el impulso de EEUU, la formulación más coherente y sólida de una perspectiva común sobre el futuro de la seguridad europea. La Declaración de Bruselas contiene una clara visión de la futura arquitectura de seguridad europea y una constatación de la necesidad de transformación de la Alianza. Declara el pleno apoyo al desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, un apoyo que no es sólo político, sino que se materializa en el concepto de *Combined Joint Task Forces (CJTF)* o Fuerza Operativa Combinada Conjunta. La CJTF se configura como un elemento esencial para las nuevas misiones que la OTAN debe asumir, pero también para facilitar el uso de recursos y capacidades de la OTAN por parte de la UEO. La Cumbre decidió también la creación de la

Asociación para la Paz, que ha demostrado su enorme utilidad para desarrollar un clima de cooperación en materia de defensa en Europa y para armonizar y complementar las políticas de defensa de la OTAN y las de sus antiguos adversarios. La Cumbre realizó también una primera aproximación al papel presente y futuro de Rusia en la seguridad europea, situó la proliferación en el centro de las preocupaciones de la Alianza y apostó por la ampliación de la Organización.

Los acuerdos adoptados en Bruselas, junto con otras cuestiones (Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE), Conversaciones para la Reducción de Armas Estraégicas (START II), Rusia o la propia ampliación) son elementos de la estrategia de EEUU en Europa. En junio de 1995, en Madrid, Warren Christopher planteaba las bases para un nuevo diálogo transatlántico, lo que él llamó la “agenda transatlántica”, que se formalizaría meses después en Madrid y que contemplaba la política de seguridad –con la OTAN como eje–, pero también aspectos políticos y económicos. Sin decirlo expresamente, Christopher estaba proponiendo pasar del *transatlantic bargain* al *transatlantic partnership*. Con todo esto, la Administración Clinton estaba planteando lo que, para mí, constituye una formulación de *gran estrategia*, algo que el Congreso EEUU tal vez no ha sabido apreciar suficientemente.

Se dirá, con razón, que esa estrategia es americana, no europea, y que puede o no coincidir con los intereses de Europa. Ese es precisamente el problema, que no existe una definición de cuáles son los intereses europeos y, por tanto, no existe una estrategia europea. Lawrence Friedman expresaba muy bien esta paradoja al finalizar su libro *Evolución de la estrategia nuclear* con la frase “c’est magnifique mais ce n’est pas de la strategie”.

Estamos de nuevo ante el espejo de Lewis Carrol, ante una utilización interesada de las palabras y una deformación de los conceptos. Veamos un ejemplo, en los últimos meses se ha producido, en torno al mando de la OTAN en Nápoles, un debate en que se confundía deliberadamente una mayor visibilidad europea –un mando europeo– con la propia identidad. Evidentemente, un general europeo al mando de Nápoles daría una imagen menos americana y más europea de la OTAN, pero ni eso es la Identidad Europea de Defensa, ni alteraría en los más mínimo la controversia sobre el fondo de la cuestión.

En las propuestas a que he hecho referencia, Christopher planteaba la necesidad de desarrollar acciones políticas comunes, y ponía como ejemplo el apoyo a las históricas transformaciones en el Centro y Este de Europa. Algunos tal vez consideren que lo que se está haciendo en este ámbito puede considerarse como una estrategia común. Yo tengo serias dudas, porque existe una diferencia esencial. EEUU tiene una estrategia global que redefine constantemente (*Bottom-up Review*) y que sin, duda, está sometida a tensiones y vaivenes internos. Así, lo que Pat Buchanan expresaba brutalmente como “*put America first*” reflejaba una clara orientación aislacionista (en el polo opuesto de Wilson). La política que viene impulsando la Administración Clinton –y buena

parte del actual Congreso— trata de equilibrar unilateralismo y multilateralismo, una forma más civilizada de poner a América primero en una visión global. Europa, por su parte, intenta definir una estrategia; no hay una formulación de los intereses de seguridad mundial ni regional de la UE (seguridad militar, económica, medioambiental, etc.). Las acciones comunes que se han producido, han sido impulsadas por EEUU y, ocasionalmente, por un país europeo singularizado, es decir, trasladando sus propios intereses nacionales al plano colectivo. Esta es la situación real ante la que nos encontramos y, en este contexto, criticar el pobre papel de Europa en la crisis del Golfo o la incapacidad europea para resolver el conflicto en la antigua Yugoslavia es, sencillamente, desviar el tiro e ignorar la realidad.

En el pasado, se culpaba a EEUU de la falta de peso de los europeos en las decisiones que afectaban a su propia seguridad. Esta crítica tenía bastante fundamento. El deseo de mantener un control centralizado sobre el conflicto Este-Oeste se traducía en un modelo dominado por la hegemonía de EEUU y carente de alternativas. Hoy, cuando ya no existen las razones en que se basaba dicho modelo, la realidad es que la OTAN ha dado pasos importantes para que, si los europeos lo desean, pueda desarrollarse una defensa europea compatible con la de la OTAN. También la UEO ha progresado en la línea —estrecha y ambigua— marcada por Maastricht que la designaba como núcleo integrante de la seguridad europea. La creación de una Célula de Planeamiento, el establecimiento de un centro de satélites en Torrejón, el traslado a Bruselas del Consejo y de la Secretaría General o la designación de unidades que actuarían bajo mando de la UEO son algunos de esos pasos.

Entre los pasos dados por la OTAN, la adopción del CJTF ofrece un instrumento para estimular y hacer viable el desarrollo de la Identidad de Defensa Europea. El terremoto estratégico que se produce en 1989–90 planteó a la OTAN la necesidad de adaptar sus procedimientos y estructuras a la nueva situación. El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza plantea la existencia de nuevos riesgos, de crisis que exigen dotarse de unas fuerzas capaces de articularse y desplegarse de manera rápida y flexible para desempeñar misiones no artículo 5 del Tratado de Washington (prevención de conflictos, mantenimiento e imposición de la paz, etc.), junto con la tradicional misión de la defensa colectiva.

En ausencia de amenazas a la seguridad colectiva, la capacidad de realizar de manera eficaz las “nuevas misiones” se convierte en una prioridad para la Alianza. A este objetivo responde la adopción del CJTF, un modelo operativo ya experimentado en el Joint Command USA. Pero, al mismo tiempo, el CJTF está diseñado para, mediante nuevos mecanismos de consulta, poner a disposición de la UEO capacidades y recursos de la Alianza; también, el CJTF se configura como instrumento vinculado a la cooperación militar —en el marco de la Asociación para la Paz— con los países que no pertenecen a la OTAN. La Fuerza de Aplicación (IFOR) —y ahora la Fuerza de Estabilización (SFOR)— responden al modelo de CJTF.

El nuevo concepto operativo fue formalmente adoptado en la reunión ministerial de Berlín, en junio de 1996. El documento establece la necesidad de planeamiento, ejercicios, etc, para el uso de capacidades de la OTAN –incluyendo los Cuarteles Generales del CJTF– en operaciones dirigidas por la UEO. Pero queda aún una amplia tarea: la identificación de las capacidades –separables pero no separadas– y de los elementos de mando necesarios para dirigir y ejecutar operaciones bajo mando de la UEO; los términos de referencia y el procedimiento de designación del SACEUR adjunto –un europeo–, que se ocupará prioritariamente de las operaciones UEO; los acuerdos para compartir información en operaciones UEO; los términos para la transferencia, supervisión y retorno de capacidades, etc.

Se trata, en definitiva, de desarrollar un concepto operativo para actuaciones de la UEO con medios de la OTAN, en operaciones –y esto es lo importante– que se realizarían bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO. En dichas operaciones, el SACEUR sería un *supporting commander*, un mando de apoyo.

Desde mi punto de vista, pese a las indudables dificultades técnicas y políticas, la formulación del CJTF permite y hace viable el desarrollo de la IESD dentro de la Alianza. La pregunta que sigue en pie es si existe voluntad política de superar las visiones arcaicas sobre las relaciones transatlánticas y las concepciones estrechas sobre el futuro de Europa. Para EEUU, el reto es asumir que su peso como superpotencia dependerá cada vez menos de su preeminencia militar en Europa; para los europeos, entender la relación futura con EEUU, se basará cada vez menos en la presencia militar norteamericana en Europa.

Esta tarea no es tan fácil como podría parecer. Ya se ha hecho referencia al debate entre los europeos. Para EEUU, como ha señalado Ronald Asmus, “desde 1990, superada la autocomplacencia por la desaparición del comunismo, es necesario redefinir los intereses norteamericanos en Europa tras la Guerra Fría, la estrategia europea y mundial de EEUU”. Porque, en un sistema político tan abierto como el norteamericano, existe el riesgo de que se distorsione la realidad y se difuminen los objetivos, ocupando el lugar de la estrategia lo que no es sino una superposición de política e intereses. Sigue siendo una incógnita por despejar el saber si la Administración y el Congreso serán capaces de pasar del “contra quién estamos” al “¿quiénes somos?”, de plantear el necesario debate sobre la identidad. Anthony Lake, en un artículo publicado en 1996 en el *Washington Post* lo planteaba con una pregunta retórica: “¿Seguirá América involucrada en el nuevo mundo de la posguerra fría que ha ayudado a crear? o, por el contrario, ¿atenderemos a aquellos que por apatía o parsimonia restringirían la capacidad única de nuestra Nación para modelar el futuro del mundo y nuestro propio futuro?”.

El reto es, como ha señalado con gran acierto James Steinberg –hoy con importantes responsabilidades en el Consejo de Seguridad Nacional–, revisar no sólo los términos, sino la justificación de una relación en la que Europa aceptaba el liderazgo de

EEUU y los americanos protegían a Europa. El desarrollo efectivo de la IESD implicaría que Europa asumiera la responsabilidad primaria de su propia defensa y EEUU mantuviese un compromiso residual y una presencia visible, además del apoyo a la gestión de crisis en la periferia europea.

Es evidente que, aunque se supere en Europa la divergencia entre quienes tienen una concepción federal y quienes prefieren un fuerte componente intergubernamental, la creación de una política de defensa europea y de una defensa común no será cuestión de un día ni de un año; será un proceso largo. En todo caso, la emergencia de Europa como potencia mundial planteará como escenario la eventual colaboración global entre Europa y EEUU en futuras crisis.

Hoy, la pelota está en el tejado europeo. Hace años, en un encuentro con el fallecido Samora Machel, tras explicarle las difíciles negociaciones para la incorporación de España a la Comunidad Europea, resumió su valoración diciendo: “¡Ah, esto es el tribalismo europeo!”. Hoy, el tribalismo sigue siendo el parámetro dominante en el debate europeo sobre el futuro de nuestro Continente; una visión estrecha que se ha puesto nuevamente de manifiesto en una cuestión que, como la ampliación de la OTAN, tanto atañe a los europeos, y en el que ha sido patente un peligroso vacío de ideas europeas que contrasta con la amplia elaboración intelectual generada en EEUU. Y es que, como señaló el senador Lugar, “el debate sobre la ampliación de la OTAN en el Senado no será sobre la ampliación, sino sobre el papel de EEUU en el mundo de la postguerra fría”, una cuestión –la identidad– que, hoy por hoy, no figura entre las prioridades compartidas por los europeos.