

LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA

POR JAVIER PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA

Balance del año 1997

El año 1997 se cierra con una cierta decepción en lo que se refiere al proceso de construcción de Europa.

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht se firmó en un momento de euforia. La rapidez y la espectacularidad de los cambios que se produjeron en nuestro continente, y también las facilidades que proporcionaba la favorable actitud rusa en aquellos días, permitió concebir unos objetivos sumamente ambiciosos e imprimir un vivo impulso al proceso.

Pronto se tropezó con las primeras dificultades. El referéndum danés ya indicó que el proyecto no inducía excesivo entusiasmo en los nuevos candidatos; la inmediata consulta francesa arrojó otro jarro de agua fría. De la Conferencia Intergubernamental (CIG), abierta en Turín en 1996, se esperaba un gran esfuerzo de reflexión para revisar el Tratado y asegurar su viabilidad. Quizás la opinión pública creyese que en la cumbre de julio de 1997 en Amsterdam se iban a abordar sobre todo asuntos de principio. Sin embargo es preciso señalar que la Conferencia, que por cierto ya estaba prevista desde Maastricht, no se había propuesto someter a debate los objetivos del Tratado de la Unión Europea; ni siquiera ha abordado el tema de la Unión Monetaria.

De aquí se deducen dos conclusiones de considerable importancia: que los grandes objetivos de Maastricht permanecen, y que por el momento no se considera oportuno abrir un debate sobre ellos.

Cierto es que los resultados de Amsterdam han quedado cortos incluso para la agenda que la cumbre se proponía, haciendo que muchos se pregunten si no se estarán cortando las alas de Europa. Sin embargo han venido a confirmar que el proceso europeo nunca retrocede, aunque su progreso, en aras de la solidez del avance, no siempre responda a las expectativas.

El año de 1997 se ha caracterizado por la dedicación de los países miembros de la Unión Europea a la consecución de los llamados «criterios de Maastricht» para acceder a la moneda única.

Las repercusiones del establecimiento de una Unión Monetaria son muy numerosas, diversas y profundas, pese a su carácter aparentemente técnico, y van más allá de su evidente importancia para que Europa, que ya es prácticamente autosuficiente, se convierta en una enorme potencia económica.

A lo largo del año, la consecución de las exigencias previas ha concitado el esfuerzo de los países miembros de la Unión Europea en una dirección análoga, y les ha animado a abordar procesos que requieren plazos superiores a los habituales en el discurso político, que son generalmente más coyunturales, superando las resistencias internas de expresión técnica pero de raíces históricas. También ha venido a demostrar que, ante la presión de la necesidad, los sistemas económicos nacionales responden con mayor flexibilidad de la que suele atribuírseles.

Por otra parte, a medida que los países sanean sus parámetros macroeconómicos, descubren nuevos beneficios. El esfuerzo por alcanzar los «criterios de Maastricht», con el trasfondo del objetivo de situar a España en el pelotón de cabeza europeo y de impulsar el progreso de la sociedad española, constituye una empresa por naturaleza ilusionante y un lugar de encuentro para la gran mayoría de las fuerzas políticas y para la misma ciudadanía.

Quizás la decepción observada provenga principalmente de la sensación de urgencia generada por el conflicto de los Balcanes. Por tratarse de un problema interno europeo, se ha echado de menos la capacidad de Europa para resolverlo por sí sola, sin la necesidad de apoyos externos, y no se ha tenido suficientemente en cuenta que nuestro continente está todavía en proceso de creación como entidad política; precisamente su sistema de seguridad y defensa es uno de los pilares que se hace preciso construir.

Las circunstancias han concedido a la Organización del Tratado del Atlántico Norte un papel pionero durante el año 1997. La cumbre celebrada a primeros del mes de julio en Madrid vio uno de los hechos históricos más importantes de este siglo: la clausura definitiva del orden de Yalta, que empezó a desmoronarse con la caída del muro de Berlín. Más tarde, en diciembre, en su reunión de Luxemburgo, la UE abriría el proceso de su ampliación hacia el Este, sumándose así al fenómeno de instauración en nuestro continente de un nuevo orden, cuyas repercusiones estratégicas merecen por sí solas que 1997 sea recordado como un año clave para la construcción europea.

Aquellos países que constituyeron la «zona colchón» de Europa y sufrieron las correspondientes consecuencias, especialmente graves desde las decisiones de Yalta, se incorporan ahora al proyecto europeo como iguales; ellos serán las piezas del puzzle que permitirán devolver a Europa, como unión política, su verdadera dimensión geopolítica. La necesidad evidente de completar el esquema general de la seguridad europea estableciendo una conexión con Rusia que permita la construcción de la Unión con los menores sobresaltos, y que genere paz y estabilidad dentro del nuevo espíritu de cooperación que se pretende tengan las relaciones internacionales, ha marcado uno de los esfuerzos más importantes.

Puede decirse que durante este año de 1997 se ha avanzado considerablemente en tal sentido, especialmente por iniciativa de la Alianza Atlántica y dentro del sensible campo de la seguridad y la defensa. Aunque el acuerdo OTAN-Rusia se ha producido a regañadientes del gran país eslavo, y es innegable que existen factores de riesgo que ponen teóricamente en peligro su permanencia en el tiempo, la sola existencia del acuerdo es fundamental para refrendar el gran cambio estratégico que supone la incorporación a la defensa de Europa de una zona sobre la que Moscú creía tener derecho a proyectar su influencia.

El año 1997 ha terminado, como era de prever, sin haberse resuelto definitivamente el conflicto balcánico. Sin embargo, debe reconocerse que la presencia de la OTAN imponiendo la paz en aquella región europea ha permitido vivir una situación de relativa tranquilidad. En cualquier caso, el apoyo con la fuerza a la voluntad y la tenacidad políticas está demostrando ser una fórmula útil, descartada ya la ingenua pretensión de que sólo el diálogo podía y debía ser la vía para resolución de los conflictos.

En cuanto a España, no incorporada a los foros europeos y atlánticos hasta fechas relativamente recientes, ha encontrado durante 1997 la oca-

sión propicia para entrar en una situación de definitiva normalidad. El proceso para la unión monetaria, y la decisión de la cumbre de Madrid respecto a la llamada «ampliación» de la OTAN, facilitan a España la oportunidad de reajustar su posición en Europa y homologarse por fin con los países promotores del proceso europeo.

De la misma forma que, para Europa, 1997 constituirá el hito indicador del final de una época presidida por el viejo orden de Yalta, que ya nos empieza a parecer lejano por impropio para los tiempos nuevos, puede señalar también para España el término definitivo de un periodo de tiempo en el que nuestra nación fluctuó entre los planteamientos occidentales, firmes y definidos frente al imperio soviético durante la guerra fría, y las actitudes, más cercanas a las tercermundistas, en su oposición a la política de bloques.

Los caminos para la construcción

Cuando se habla de la construcción de Europa el discurso no puede reducirse al proceso institucional de desarrollo de la Unión Europea. La complejidad del proyecto es de tal envergadura, que no puede ni debe limitarse en cuanto al origen o en cuanto al ámbito de los esfuerzos. Así por ejemplo, todo cuanto contribuya a la eliminación de prejuicios, o a la generación o el perfeccionamiento de las relaciones entre los países, instituciones o personas, merece ser considerado como parte del entramado de la construcción.

En el campo de la seguridad y la defensa, tan importantes para la configuración estratégica de la nueva Europa, encontramos una serie de instituciones e iniciativas cuyo desarrollo fue propiciado por la necesaria contención del expansionismo soviético, adelantándose en cierto modo al proceso institucional europeo. En algunos casos, el ámbito geográfico de responsabilidad de aquéllas excede del marco continental, como es el caso de la Alianza Atlántica y de la OSCE.

Razones de carácter práctico han aconsejado mantener todas estas instituciones. Ahora, la complejidad organizativa requiere realizar un difícil esfuerzo de encaje de todas ellas en un esquema general, lógico y coordinado, que las permita desarrollar sus potencialidades sin interferencias perturbadoras.

Las iniciativas desarrolladas por la OTAN durante 1997 se incluyen entre las más importantes e influyentes para la construcción europea. Y es que, en cierto modo, la pérdida de importancia del Atlántico como posible escenario de un conflicto armado, la práctica desaparición de la amenaza nuclear contra los Estados Unidos, y la localización de riesgos en la periferia de nuestro continente, han «europeizado» aún más a la Alianza. A esto hay que añadir la atracción que ésta ejerce sobre los países del centro y del este de Europa que pertenecieron al Pacto de Varsovia, contribuyendo con ello a la integración de aquéllos en el esquema continental y en las instituciones democráticas.

Por todo lo dicho, no puede considerarse ajena al proceso de construcción europeo la actividad de la Alianza Atlántica, y singularmente la llamada «ampliación» de la OTAN, o el acuerdo entre ésta y Rusia.

En cuanto a la UEO, no es preciso insistir en lo estrecha que es su relación con el desarrollo del proyecto de Unión Europea; basta con recordar que una de las hipótesis para su futura ubicación en el conjunto del sistema de seguridad y defensa del continente consiste precisamente en su integración en dicha Unión.

Sobre la OTAN y la UEO tendremos ocasión de extendernos más adelante. Respecto a la OSCE, cuyo ámbito principal es el de la generación de los principios inspiradores de la seguridad y la prevención de conflictos, el año 1997 consolida la expansión de misiones producida en 1996, cuando se creó la misión de Croacia y se inició la participación en Bosnia-Herzegovina. Destaca en este aspecto la supervisión de las elecciones en este último país, así como el apoyo al cumplimiento de los acuerdos de Dayton sobre medidas de confianza y sobre control de armamento subregional.

El resto de las misiones de campo de la OSCE han continuado desarrollando sus actividades, si exceptuamos la establecida en la República Federal Yugoslava (Kosovo, Sonjak y Vojvodina), que sigue suspendida. En cuanto al ámbito mediterráneo, el número de seminarios, reuniones y contactos con los países asociados ha experimentado un saludable incremento.

Finalmente, conviene destacar la discusión que se desarrolla en el seno de la OSCE sobre un «Modelo de Seguridad Europeo para el siglo XXI», planteado ya en 1994 por Moscú con la pretensión de retrasar con ello la «ampliación» de la OTAN y transferir el protagonismo a la OSCE, pero que

tiene en sí el interés de dar ocasión a reflexionar sobre el papel de Rusia en la nueva Europa, la forma de integrar a los países que puedan quedar al margen de las «ampliaciones», el futuro papel de la OSCE, y la colaboración o cooperación entre las diversas organizaciones relacionadas con la seguridad europea.

La Cumbre de Amsterdam y la Reunión de Luxemburgo de la UE

Los cuatro grandes objetivos de la cumbre que se reunió en Amsterdam durante el mes de junio de 1997 fueron: hacer de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión, suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad, hacer que la voz de Europa se oiga mejor en el mundo, y aumentar la eficacia de la arquitectura institucional de la Unión con miras a la próxima ampliación. De esta forma se consolidarían cada uno de los pilares del Tratado de la Unión Europea.

Se trataba, por una parte, de avanzar hacia los objetivos de Maastricht y, por otra, de preparar a la Unión para la futura incorporación de nuevos miembros.

La decepción producida por los resultados de la cumbre se refiere principalmente a la falta de consenso interno para la necesaria reforma institucional. En efecto, el desacuerdo entre los Quince les hizo finalmente limitarse a redactar un protocolo que esboza algunas líneas maestras, pero deja para más adelante la reforma, con lo cual se transmitió la impresión, cercana a la realidad, de que la Unión se mueve con mayor facilidad en el terreno económico que en el político.

Las dificultades aparecidas dieron lugar a que, llegado en octubre el momento de la firma del Tratado de Amsterdam, ya hubiesen surgido voces, especialmente las de Francia, Bélgica e Italia, reactivando el debate que confrontaba la ampliación con la «profundización».

El desacuerdo se sigue produciendo en aspectos muy sensibles, como el reparto de votos entre países grandes y pequeños, la renuncia al veto y la representación de cada Estado en la Comisión, dentro del marco de los ajustes necesarios ante la futura ampliación del número de miembros y la exigencia de eficacia en la toma de decisiones. Los países pequeños no renuncian a su peso actual, superior al que les correspondería por su demografía.

En el campo de la seguridad, el progreso ha sido notable, al incorporar el «acervo de Schengen», de reconocida eficacia, al marco institucional único de la Unión. Todos los países de la UE acabaron por sumarse al famoso convenio, que se había creado por iniciativa de Alemania, Francia y los países del Benelux, fuera del ámbito de la organización europea. Solamente el Reino Unido e Irlanda se mantienen fuera de Schengen, por razones fáciles de comprender.

Los escasos avances de Amsterdam en otros aspectos que conciernen al segundo pilar son consecuencia de las dificultades que está encontrando Europa para definir una política exterior común, aunque se observe la existencia de áreas de coincidencia, como el Mediterráneo, sobre el que se diseñó una estrategia común en la conferencia de Barcelona. La política general hacia los países centroeuropeos o hacia la misma Rusia es un ejemplo de otras áreas dónde cabe encontrar algunas líneas comunes de actuación.

La figura de un «Míster PESC» no ha quedado personalizada en un político, sino en un funcionario: el Secretario General, que con el Presidente del Consejo obtienen la representación europea en cuanto a política exterior. Queda así plasmada en un tono menor la idea de la representación.

El futuro estatus de la UEO respecto a la Unión Europea, asunto muy concreto y objeto de frecuentes debates, sigue pendiente después de la cumbre de Amsterdam, pese a constituir una pieza muy importante para la construcción del sistema de seguridad y defensa europeo. En este asunto, el Reino Unido adopta una postura abiertamente discrepante frente a la de la gran mayoría de los miembros de la UE, que en general abogan por la integración en la Unión de aquella organización defensiva, a plazo más o menos largo. La parsimonia con que se está abordando este problema contrasta con la necesidad, evidenciada en el conflicto balcánico, de llegar a arbitrar un sistema que permita una reacción europea más pronta y eficaz ante las crisis, y también contrasta con la laboriosidad que se observa en otros ámbitos. En efecto, los aspectos inicialmente más difíciles, como el de las aparentes incompatibilidades entre la OTAN y la UEO, o la búsqueda de soluciones operativas y logísticas de carácter militar, han sido ya básicamente resueltos. Por otra parte, la iniciativa de algunos países y la eficacia de los estados mayores viene generando desde hace tiempo determinadas fuerzas y unidades que estarán disponibles para el futuro sistema europeo de seguridad y defensa. Nos referimos a organizaciones como el Cuerpo de Ejército Europeo, la EUROFOR, la EUROMARFOR, o

el reciente proyecto italo-español de creación de una fuerza anfibia combinada.

En lo que se refiere a la «identidad europea de defensa» y al papel de la UEO, el Tratado de Amsterdam se limita a reconocer a esta organización su carácter de parte integrante del desarrollo de la UE, a la que proporciona una capacidad de defensa operacional. También señala la posibilidad de su futura integración en la Unión. Los Quince admiten la compatibilidad de la UEO con la OTAN e impulsan una cooperación más estrecha entre ambas. Finalmente, reconocen el papel prioritario de la Alianza en la defensa común, mientras señalan la importancia que tendrán para la UEO las nuevas misiones humanitarias, de pacificación y de gestión de crisis, que por esta razón quedan inscritas en el Tratado. La realidad es que la organización y los medios de que actualmente dispone la UEO son insuficientes incluso para que esta institución constituya un factor de impulso más activo en favor del proceso de desarrollo de la seguridad y la defensa europeas.

Quizás los pasos más significativos hayan sido los dados en la reunión de Erfurt por los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores de los países de la UEO. La decisión de hacer coincidir la presidencia de ésta con la de la misma UE refuerza la estrecha relación que se pretende establecer entre ambas dentro de la línea señalada en Amsterdam, e intenta, sin duda, facilitar una futura integración. Sin embargo, plantea también algunos problemas prácticos; el derivado del hecho de que la presidencia pueda recaer, como sucederá en el próximo relevo, en un país no perteneciente a la organización defensiva europea se soluciona, por el momento, mediante un calendario pormenorizado año por año.

Para la reunión de Erfurt se había considerado también la posibilidad de crear una Agencia Europea de Armamento, que estaría integrada por los países del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), es decir, los de la UE menos Suecia, Finlandia y Austria, con los demás países de la UEO invitados a participar de forma más o menos activa. Esta posibilidad no llegó ni siquiera a concretarse en una propuesta. España fue uno de los países beligerantes contra tal operación, por considerar que sus promotores (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) pretendían ampararse en la UEO para dinamitar el citado Grupo de Armamento.

En conjunto, la reunión de Erfurt tampoco ha servido para abrir brecha. Constituye un avance más, pero ciertamente modesto. La UEO va progresando en la definición de su doctrina, de inspiración OTAN, y el cuerpo de

documentación para el desarrollo de su relación con la organización Atlántica es ya bastante completo. Pero no existen la voluntad y el impulso necesarios para que la UEO se ubique definitivamente en el esquema general de seguridad y defensa europeo y adquiera la capacidad política necesaria para asumir el papel que le corresponde en la identidad europea de Defensa, colmando así el vacío que se evidenció ante el conflicto surgido en la ex-Yugoslavia. Aquí se constata una evidente contradicción.

Dentro del ámbito nacional español, debe ponerse de relieve la decisión de hacer intervenir al Ministerio de Industria en la financiación de los grandes programas (Leopard, fragatas y Eurocaza 2000), rompiendo el equívoco habitual de considerar que los problemas de la industria de armamento sólo concernían, salvo raras excepciones, al Ministerio de Defensa. La decisión alemana de continuar participando en el Eurocaza ha apuntalado, parece que ya definitivamente, este programa, cuya importancia han puesto de relieve las autoridades españolas al aprobar la financiación aportada por nuestra nación, y que asciende a casi un billón de pesetas.

Muchos son los asuntos abordados por el Tratado de Amsterdam que perfeccionan considerablemente el de Maastricht, aunque indudablemente han quedado sin resolverse algunos de relevante importancia. No obstante, conviene decir que el hecho de que no se haya sometido a debate el objetivo de la moneda única, y que el proceso hacia el euro continúe adelante de forma que parece imparable (incluso el Reino Unido lo acepta, aunque retrase su adhesión al año 2002), constituye una significativa señal de que el proyecto europeo avanza sólidamente. Amsterdam, sin renunciar a los ambiciosos objetivos de Maastricht, retorna a la estrategia del paso a paso, que en realidad no es diferente de la diseñada por los «padres fundadores», quienes combinaron sabiamente la utopía con el pragmatismo de los pasos concretos. Ahora, ante la perspectiva de la ampliación, que debe permitir completar el ámbito europeo, esta estrategia realista resulta más adecuada que nunca. La «Agenda 2000», que se refiere a las políticas de la Unión, al reto de la ampliación y al nuevo marco financiero, y contiene un análisis de los candidatos al ingreso, constituye un documento global para la operación de la ampliación de la UE y será una pieza clave para los trabajos que se realicen a lo largo de 1998.

La reunión de la UE celebrada en Luxemburgo ya en los últimos días de 1997 ha abierto el proceso de incorporación de nuevos miembros, de una forma parecida a como se abrió el proceso de ampliación de la Alianza Atlántica. También en esta ocasión se estableció un debate entre aquellos

países que adoptaban una actitud más generosa y los que preferían un acceso más restringido al grupo inicial. La decisión tomada incluye en el grupo de cabeza a Polonia, Hungría y la República Checa (como en el caso de la OTAN), Eslovenia, Estonia y Chipre, cuya solicitud de acceso databa de bastante antes. Malta, por el contrario, se autoexcluyó por decisión de su propio gobierno.

El gran problema de la reunión de Luxemburgo ha sido la airada reacción de Turquía a su exclusión del primer grupo de candidatos. A nadie se le escapa la gravedad de la interpretación que de esta exclusión ha hecho el gobierno turco, en clave de humillación y desprecio, lo que fácilmente permite atribuir la decisión europea a la existencia de prejuicios culturales o religiosos por parte de los países cristianos. No olvidemos que en Turquía se debate actualmente la vigencia de la doctrina laicista de Kemal Atatürk, y que hoy uno de los riesgos más peligrosos para la paz y la estabilidad mundiales es el impulso del fundamentalismo islámico.

Afortunadamente, antes de finalizar el año ya ha habido ocasión de comprobar que la reacción del gobierno turco no comprometía la solidez de su vínculo con la Alianza Atlántica, donde el país otomano cuenta con el apoyo de los Estados Unidos. Éstos no sólo valoran la extraordinaria situación geoestratégica de Turquía, sino también sus buenas relaciones con Israel. Cabe esperar que a lo largo de 1998 se disipen los malentendidos, como consecuencia del restablecimiento de un diálogo razonable con la UE y también, posiblemente, por el debate interno generado en el ambiente político turco.

Para España, resuelta su incorporación al pelotón de cabeza en la marcha hacia la moneda única, el principal problema que podría derivarse de la ampliación de la Unión sería la eventual pérdida de los fondos estructurales o de cohesión. Este fenómeno se producirá en el caso de que no haya aumento del porcentaje que a ellos se dedica, y si éstos se orientan exclusivamente hacia los nuevos socios. La tesis española es que no debe penalizarse el esfuerzo hecho por nuestra nación, cuyos excelentes resultados económicos actuales no impiden que algunas de sus regiones sigan sin alcanzar los niveles exigidos por la Unión Europea. Por el momento, España ha conseguido, en la reunión de diciembre celebrada en Luxemburgo, que la decisión respecto a la ampliación fuese tomada sin entrar a considerar la repercusión económica. Este importante tema debe ser abordado durante 1998.

La cumbre de la OTAN en Madrid, y las reuniones ministeriales de Diciembre

Aunque el proceso de «ampliación» de la OTAN venía gestándose desde hace tiempo, ha sido en la cumbre de Madrid donde dicho proceso se ha materializado en la formulación de las primeras invitaciones de ingreso a antiguos miembros del Pacto de Varsovia (Polonia, la República Checa y Hungría), ahora países democráticos y plenamente soberanos. El ámbito de la seguridad y la defensa ha demostrado de esta forma ser un campo especialmente interesante, atractivo y expeditivo para avanzar en el nuevo diseño europeo.

Debe resaltarse que la decisión de invitar a nuevos candidatos, como todo el esfuerzo que realiza la OTAN en la búsqueda de paz y estabilidad en Europa, está inspirada en un nuevo enfoque de las relaciones internacionales, según el cual la seguridad de todos los Estados de la OSCE es indivisible, por lo que ninguno de ellos ha de buscar su seguridad a expensas de otro. Este principio constituye un buen ejemplo de los cambios conceptuales que acompañan la entrada de una nueva era.

España, como otros muchos países europeos, era partidaria de un amplio grupo inicial. Francia lideraba la opción de incluir en el no sólo a Polonia, Hungría y la República Checa, sino también a Eslovenia y Rumanía. Dinamarca apoyaba la incorporación de los países Bálticos.

Indudablemente, aunque la decisión, finalmente adoptada, de iniciar el proceso de nuevas incorporaciones a la Alianza solamente con tres de los doce países candidatos es fruto de las presiones internas norteamericanas, el hecho viene a reflejar la conveniencia de avanzar con cierta prudencia y obliga a los aspirantes aún no invitados a realizar esfuerzos adicionales de democratización y de aproximación al modelo «occidental». Por otra parte, constituye un acicate para que la OTAN potencie e impulse aún más el programa de Asociación para la Paz.

La cumbre de julio en Madrid presenta el proceso de nuevo acceso como continuo y abierto a cualquier democracia europea, siempre que ésta desee el ingreso y reúna las necesarias condiciones. El reconocimiento de los esfuerzos que vienen realizando los candidatos se concreta en las referencias explícitas que hace la Declaración de Madrid a Rumanía y Eslovenia, así como a los Países Bálticos. Con ello, y también gracias a la credibilidad adquirida por el citado programa de Asociación para la Paz, parece conjurarse el peligro de decepción que, sólo hace dos o tres años,

asomaba en algunos países del Este europeo, temerosos de quedar marginados en una zona gris y de perder el tren de Europa, acabando así por caer bajo influencias no deseadas. La importante creación del Consejo de la Asociación Euroatlántica el 3 de mayo en Sintra debe también impulsar y ampliar considerablemente la línea integradora de la defensa europea e incrementar su credibilidad, inyectando confianza y esperanza a los candidatos y socios.

El año 1997 termina habiéndose aprobado ya los costes de la primera ampliación, que se elevan a un montante situado entre los 1300 y los 1500 millones de dólares para un periodo de diez años.

La trascendencia de la «ampliación», y el gran esfuerzo que requiere por parte de la Alianza, tienden a desplazar el interés de ésta hacia el centro de Europa y a mantener la prioridad del eje Este-Oeste, clásico en los tiempos ya superados de la guerra fría. Evidentemente, este fenómeno es contradictorio con la atención que una alianza defensiva debe dedicar a los riesgos que, por el contrario, se sitúan en zonas meridionales, evocando más bien la idea de un eje Norte-Sur. A España, juntamente con sus aliados mediterráneos y especialmente con Francia e Italia, corresponde asumir la responsabilidad de asegurar que la Organización Atlántica mantenga el necesario equilibrio en sus prioridades, para que los afanes por la incorporación de nuevos miembros no repercutan en detrimento de la seguridad de las zonas más críticas.

En cuanto a la firma, durante la cumbre de Madrid, de una carta para la «asociación distintiva» entre la OTAN y Ucrania, constituye un acontecimiento de gran alcance estratégico, ya que reconoce la importancia que tiene aquel país para cualquier proyecto de paz y estabilidad «euroatlántica», favorece su proceso de democratización y añade cierta presión sobre la República Rusa. El énfasis que pone la Carta en los aspectos informativos refleja la necesidad sentida de superar el desconocimiento generalizado que tienen la opinión pública e incluso los círculos ilustrados de Ucrania respecto al carácter y el talante de la Organización Atlántica.

La cumbre de julio llegó en un momento todavía prematuro para la toma de decisiones sobre la nueva estructura de mandos. Dada la importancia que ésta tenía para las materialización del deseo, expresado por el gobierno español, de que nuestras Fuerzas Armadas participen plenamente en la estructura militar, y considerando el hecho de que la reunión se celebraba en Madrid, pudo producirse una momentánea decepción para algunos. Pero bastaría esperar al mes de diciembre para que se lle-

gase al término de unas negociaciones que han permitido culminar el proceso de reestructuración propuesto, por cierto en condiciones satisfactorias para la plena integración española, confirmando una vez más la eficacia de los mecanismos otánicos y el espíritu de entendimiento que inspira a la Alianza.

Hay que decir que la voluntad francesa de integrarse también plenamente en la estructura de mandos había dado un especial impulso al proceso de renovación. La «espantada» protagonizada por el gobierno francés en vísperas de la cumbre madrileña constituyó un hecho de especial gravedad, tanto desde el punto de vista político como desde la perspectiva militar, sólo superado por la voluntad y la tenacidad de la Alianza y paliado por la importante contrapartida que supuso la declaración española en el sentido de que nuestra nación estaba decidida a normalizar su estatus.

Vencidos finalmente los últimos escollos presentados durante la definición de la zona Subregional Suroeste, donde era preciso compaginar los intereses de SACEUR y SACLANT, así como de España, Portugal y Gran Bretaña, y salvados los graves problemas planteados por los desacuerdos entre Grecia y Turquía en el Sureste, en la reunión ministerial de diciembre se esperaba poder coronar ya con éxito la reforma estructural de los mandos, que en cualquier caso debe tener un cierto carácter de provisionalidad, ya que resulta difícil imaginar que Francia pueda mantener por mucho tiempo una situación como la actual ante el próximo acceso de Polonia, la República Checa y Hungría, y tampoco se concibe una «nueva OTAN» en la que un miembro tan importante como el país galo no esté plenamente integrado.

Sin embargo, surgió como un escollo de primera magnitud un problema que se consideraba prácticamente resuelto con la supresión de los mandos de 4º nivel. Este problema tenía su origen en la siempre perturbadora presencia de una colonia en territorio europeo. Se trataba de encajar en el esquema general las capacidades remanentes de Gibraltar, reducidas prácticamente al ámbito del mando, control, comunicaciones e inteligencia, por razones de evolución histórica y tecnológica y por la potenciación experimentada en los últimos tiempos por la Base Naval de Rota y por el Mando de Artillería de Costa del Estrecho.

Como pronto señalaron las autoridades alemanas, la Gran Bretaña, queriendo aprovechar esta ocasión para obtener beneficios en su contencioso con España en torno a Gibraltar, «hizo a la OTAN rehén» de sus pretensiones, exigiendo la retirada de las «restricciones» impuestas a la Roca,

con lo que venía a entorpecer el proceso de reestructuración de los mandos militares de la Organización Atlántica, cuando ya estaba resuelto incluso el problema del enconado enfrentamiento entre griegos y turcos en el Egeo.

La reacción española, inteligente y moderada, ofreciendo como solución el uso militar conjunto del aeropuerto gibraltareño, ya antes aceptado por el Reino Unido aunque no puesto en práctica, encontró el rechazo británico, sin duda con la ilusión de que España acabaría por ceder.

La baza española era muy fuerte y estaba bien respaldada. La OTAN es una organización de éxito, que no puede permitirse el fracaso. La plena integración de un país como España era una pieza importante de la nueva estructura, y lo era más todavía después de que Francia se descolgase del proyecto. No podía la OTAN permitirse el abandono de dos países del calibre de Francia y España. Para la Alianza, la actitud del Reino Unido debió resultar perturbadora y arrogante, bien en contraste con la capacidad de diálogo y consenso mostrada poco antes por España, juntamente con Portugal. Resuelto asunto tan peliagudo como el relativo al espacio aéreo sobre el Egeo, donde se enfrentaban los intereses de griegos y turcos, tenía que acabar por producirse un acuerdo entre británicos y españoles. Todo era cuestión de mantenerse firmes hasta el último segundo.

Finalmente se reprodujo un proceso muy similar al seguido en su día en el desarrollo del acuerdo de coordinación relativo al Estrecho, mantenido entonces en el ámbito de discreción propio de los mandos militares.

También ahora culminó el proceso con una aceptación británica que incluye, igualmente, una reserva que no habrá que olvidar, pero que a la larga no debe producir mayores efectos. La previsión de que todos los cuarteles generales entrarán en funcionamiento simultáneamente debe ser una buena garantía. Respecto a la forma en que encajarán las capacidades residuales de Gibraltar es asunto que queda pendiente del documento de «racionalización del 4º nivel», que se desarrollará a lo largo de 1998.

La solución del contencioso bilateral, sin la cual la construcción de la nueva Europa quedaría incompleta, se sitúa de nuevo, como pretendía España, fuera del marco de la OTAN. El año 1997 se cierra con una generosa propuesta española sobre la mesa.

En relación con el control del Estrecho, conviene señalar que el acuerdo de coordinación correspondiente, firmado en 1992, entra ahora en un periodo de transición, manteniéndose en vigor hasta la primavera-verano

de 1999. En cualquier caso, el control es una misión que corresponde al Mando Sur de la OTAN (AFSOUTH), pero a la cual el Mando Subregional Suroeste debe contribuir muy directamente.

La cumbre de Madrid ha dado un nuevo impulso al diálogo mediterráneo iniciado por la OTAN el año 1994. Para ello crea un «Grupo de Cooperación» que hará participar directamente a los miembros de la Alianza en debates políticos bilaterales con los «socios» (hasta ahora, Egipto, Jordania, Israel, Túnez, Marruecos y Mauritania). He aquí una iniciativa que reclama el protagonismo español y un buen entendimiento entre España, Francia e Italia. Las dificultades que ha experimentado el proceso de paz en Oriente Próximo durante 1997 y la grave situación argelina están impidiendo una actuación más intensa y eficaz, y malogran en parte las esperanzas puestas en la convergencia de los muchos esfuerzos que se vienen realizando en sintonía con el espíritu simbolizado por la conferencia de Barcelona, y entre los cuales pueden incluirse los que realiza la Alianza Atlántica. La tenacidad de la OTAN queda reflejada en esta nueva iniciativa para el diálogo, que ha alcanzado ya un considerable desarrollo desde la celebración de la cumbre madrileña.

El año 1998 debe presenciar un fuerte impulso al programa de Asociación para la Paz, tendente a reforzar la estabilidad europea y mitigar la decepción de los candidatos que quedan en «lista de espera». También debe ver la intensificación del diálogo mediterráneo que acabamos de mencionar.

El desarrollo estructural de la «nueva OTAN» continuará durante 1998 con los trabajos encaminados a la reforma de la estructura de fuerzas y a la renovación de la correspondiente a los cuarteles generales.

Antes de diciembre de ese año han de quedar definidos y resueltos cuatro grandes asuntos: la rotación de mandos en puestos clave, las plantillas de los cuarteles generales, los gastos de operaciones y mantenimiento, y la racionalización del 4º nivel. Los estudios y debates correspondientes ocuparán gran parte de la actividad de la organización Atlántica en los meses venideros. Es probable que no sea preciso llegar a la fecha tope para ver sus resultados.

Para España tendrá una especial importancia el ejercicio «Strong Resolve», en el que se experimentará el original concepto de Fuerzas Operativas Combinado - Conjuntas (CJTF según siglas inglesas, FOCC en siglas españolas), de tanta proyección para el futuro. En él, las Fuerzas Armadas españolas, además de participar en puestos de especial rele-

vancia, aportarán la fuerza oponente. Uno de los aspectos más interesantes del ejercicio es la prueba a que se verá sometida la capacidad de España como «nación anfitriona», desarrollando lo que es conocido en terminología inglesa como «Host Nation Support».

De este ejercicio, así como de las conclusiones derivadas del «Court Trial», desarrollado durante 1997, se derivarán doctrina y conceptos muy importantes para determinar la eventual creación de un embrión de CJTF en el Mando Subregional Suroeste ubicado en España. En cualquier caso conviene consignar que a este Mando Subregional, a diferencia de otros similares, se le concede capacidad de planeamiento respecto a las islas Canarias y de proyección sobre el espacio estratégico norteafricano.

El acuerdo OTAN-RUSIA

Entre los acontecimientos de 1997 destaca por su repercusión estratégica el acuerdo con Rusia obtenido por la Alianza Atlántica y materializado el 27 de mayo en la firma de la llamada «Acta Fundacional».

Este acuerdo tiene un aspecto coyuntural: el de su oportunidad en el tiempo para permitir la «ampliación» de la OTAN. También tiene un aspecto de fragilidad, ya que Rusia lo firmó a regañadientes, forzada por la necesidad de apoyo exterior político y económico que siente aquel país. Además se basa en la voluntad de una persona, el Presidente Yeltsin, de salud precaria, que se halla enfrentado con la oposición de amplios sectores de poder y opinión.

Pero con todo ello, la significación del acuerdo es de enorme trascendencia. Apunta hacia un esquema de futuro según el cual Europa y sus aliados norteamericanos, organizados colectiva y democráticamente para la defensa, mantendrían una conexión constructiva y permanente con Rusia y con la amplia zona en la que ésta tiene responsabilidades defensivas. Tal esquema no sólo debiera favorecer el desarrollo del gran proceso de la construcción europea, sino que constituiría también un modelo de seguridad y defensa para el futuro y proyectaría grandes dosis de estabilidad a escala mundial.

Para que esto se produzca, es preciso que los rusos abandonen el pensamiento, ya caduco, propio de la guerra fría, y adopten el pensamiento nuevo; han de creer de verdad que en la nueva era que se inicia las rela-

ciones internacionales deben ser establecidas sobre la base de la cooperación y no de la confrontación. En este sentido, cobra un especial significado la participación de Rusia en la pacificación de Bosnia, donde aquel país coopera activamente con la SFOR de la OTAN. La presencia de un Teniente General ruso en el Cuartel General de las Fuerzas Aliadas de Europa para coordinar esta participación es un hecho sumamente esperanzador.

Ahora, la puesta en marcha del Acta Fundacional parece confirmar que los rusos utilizan un doble lenguaje: mientras hacia el interior muestran un decidido rechazo a la «ampliación» e incluso a la misma supervivencia de la OTAN, en la práctica y hacia el exterior asumen la situación e incluso aceptan el nuevo esquema defensivo diseñado por la Alianza. La dependencia económica que tiene Rusia respecto de Europa y, sobre todo, respecto de los Estados Unidos, para llevar a buen término la transición hacia la normalidad democrática y recuperar con ella su condición de gran potencia mundial, es quizás el factor que más tranquiliza en cuanto al peligro de una eventual involución del proceso. Es de suponer, por tanto, que este mecanismo de aceptación/rechazo siga funcionando durante bastante tiempo más, sin que lleguen a producirse crisis no superables. El momento más crítico vendrá cuando se plantee, de forma ya concreta y definitiva, la incorporación de los Países Bálticos a la Alianza Atlántica. En cualquier caso, resulta tranquilizador constatar que en el proceso hasta ahora seguido raramente se dio un paso atrás.

La firma del Acta Fundacional, que incluye la creación de un Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia, fue precedido por el acuerdo del día 15 del mismo mes de mayo sobre los flancos del Tratado FACE y seguido de una propuesta, formulada por la Alianza y mencionada en la Declaración de Madrid, en el sentido de que dicho Tratado se adapte a la realidad actual. Este gesto responde razonablemente a las inquietudes rusas, y por ello debe constituir un factor de encuentro con Moscú. La redistribución prevista en la revisión propuesta establecería techos inferiores, de carácter «territorial» y no por naciones como ahora, y refuerza para la OTAN el sentido de alianza, al propiciar acuerdos entre los países miembros.

En cualquier caso, la oportuna firma del acuerdo OTAN-Rusia es una buena muestra del tesón y de la capacidad política de la Alianza Atlántica, así como de la habilidad diplomática de su actual Secretario General, el español Sr. Solana.

Los problemas remanentes de fondo

En lo que se refiere a los problemas de fondo que permanecen vivos o latentes al término del año 1997 y comienzo de 1998, podemos distinguir tres niveles.

En el primer nivel, que es de carácter básico y fundamental, situaremos el conflicto de los Balcanes, que afecta al prestigio mismo de Europa como modelo de organización para la convivencia y el progreso, y retrotrae a épocas pretéritas. Su efecto desmoralizador se acentúa por la experiencia histórica, que lo muestra como un mal endémico de difícil erradicación.

El contraste entre el espíritu de la nueva Europa y las características esenciales del conflicto en la ex-Yugoslavia, marcado por el odio entre las culturas, es tan escandaloso que produce perplejidad a la hora de intentar aplicar los remedios acostumbrados. Incluso desde una actitud optimista respecto a la solución definitiva de este problema, los plazos apuntan a un largo periodo de intervención y de acción transformadora en aquella región, lo que supone, como mínimo, un lastre considerable para el proceso de la unión política. Otra repercusión del conflicto es la decepción que proyecta sobre la capacidad europea para resolver los problemas de seguridad y defensa en el continente. La realidad es que Europa no cuenta todavía con el instrumento institucional necesario, por no haberse desarrollado el segundo pilar de Maastricht. No debe por tanto extrañar que al final haya sido la OTAN, con la intervención del liderazgo norteamericano, quien haya venido a sacar las castañas del fuego.

El aspecto más positivo del problema balcánico es que haya concitado la cooperación de los europeos, y que los rusos estén presentes. Bosnia es hoy un banco de pruebas de muchas cosas, entre las cuales basta citar la combinación del diálogo y la fuerza para la resolución de los conflictos. La fórmula de cooperación internacional militar que allí se está aplicando ofrece grandes posibilidades de futuro.

Durante 1997, el papel de la UE en el conflicto ha sido secundario, aunque no desdeñable. La fuerza que respalda actualmente la imposición de la paz ha sido proporcionada por la OTAN (SFOR), y la responsabilidad de la supervisión del proceso electoral corrió a cargo de la OSCE.

Este año de 1997 ha visto confirmarse la voluntad de la comunidad internacional, y especialmente de los Estados Unidos, por hacer efectivos los acuerdos de Dayton, que constituyen una solución de compromiso

impuesta a sabiendas de que contiene elementos de artificiosidad que ponen su viabilidad en peligro. Como era de prever, en la región balcánica persiste una resistencia latente a la fórmula de pacificación, que en ocasiones se ha expresado en actitudes desafiantes hacia las fuerzas de la OTAN. Pero, en realidad, sólo en el ámbito militar puede considerarse satisfactoria la aplicación de los acuerdos de Dayton.

Cada vez se ve con mayor claridad que la normalización de los Balcanes exigirá grandes dosis de paciencia, tesón y firmeza. En este sentido debe valorarse positivamente la intervención de fuerzas militares en Albania, pues, pese a las reticencias, negativas y titubeos iniciales, el hecho es que países europeos intervinieron finalmente para evitar la consolidación de nuevos focos de inestabilidad en aquella conflictiva región.

En resumen, 1997 se ha saldado con un éxito provisional y relativo en el área balcánica. Sin embargo, el largo plazo que se prevé necesario para la normalización definitiva mantiene en suspenso el resultado final de este desafío, que afectará al prestigio de la Alianza Atlántica y a la credibilidad de la voluntad europea y norteamericana. La visita del Presidente Clinton a las Fuerzas norteamericanas y el anuncio de la continuidad de su presencia son datos suficientemente expresivos de la importancia que los Estados Unidos conceden a lo que está en juego en los Balcanes.

En cuanto a España, el interés que ha demostrado por participar activamente en la solución del conflicto hace suponer que la presencia de sus fuerzas militares en aquella zona estratégica se prolongará más allá de los límites actualmente previstos y que esta presencia seguirá constituyendo una importante baza para nuestra acción exterior.

En el segundo nivel de los problemas remanentes podemos situar aquellos que se refieren a la «ampliación»(en realidad, más que de «ampliar» debemos hablar de «completar» la Europa política). En este sentido, señalaremos como uno de los problemas de fondo la falta de consenso que en ocasiones ha apuntado respecto a la alternativa «ampliación-profundización». Aunque es evidente que la ampliación efectiva ha de producirse en las debidas condiciones estructurales, la disyuntiva se resolverá compaginando ambos esfuerzos, pues resulta difícil contener la presión de los candidatos y tampoco se puede posponer el perfeccionamiento de las instituciones. La OTAN está dando ejemplo en este sentido, simultaneando los procesos de acceso de nuevos países con ambiciosos planes de cambio interno. Amsterdam parece haber optado también por esta solución.

Se constata cierto recelo de algunos países hacia la idea de incorporarse a determinadas instituciones europeas o «euroatlánticas». Aunque es de suponer que su entrada en ellas sea una cuestión de tiempo, constituyen un elemento perturbador para montar el «puzzle» definitivo.

Toda ampliación más allá de unos números asequibles hace dudar razonablemente sobre la posibilidad futura de eficacia en la toma de decisiones. Aquí es de esperar que la imaginación y la flexibilidad de que Europa ha hecho gala hasta ahora permitan encontrar fórmulas que superen los lógicos temores actuales. La «abstención constructiva» es un buen ejemplo.

Finalmente, en los aspectos de la seguridad y la defensa, toda ampliación suscita el recelo y la reacción consiguiente por parte de Rusia. Esto exige una línea permanente de atención hacia el gran país eslavo, para evitar que este problema perturbe excesivamente el proceso de construcción de la unión política europea. El rechazo ruso a la incorporación de los Países Bálticos a la Alianza Atlántica constituye quizás el aspecto más crítico.

1997 se salda con algunos resultados espectaculares, especialmente en el ámbito, ya aludido, de la seguridad y la defensa. Destaca sobre todo el doble éxito en la solución de los problemas planteados por las aspiraciones de acceso a la Alianza Atlántica de los países europeos que pertenecieron al Pacto de Varsovia y por la oposición rusa a este fenómeno. España ha participado activamente con sus aliados en esta operación. Su postura, respecto a las candidaturas, ha seguido la línea «europeísta», partidaria de una mayor generosidad, pero sin liderarla.

En un tercer nivel podemos situar los problemas relacionados con la «profundización». Aquí cabe referirse a las opiniones existentes, todavía diversas, respecto al tipo mismo de Europa hacia el cual se quiere avanzar (Europa de las naciones o de las patrias, Europa de los ciudadanos, Europa de los «mercaderes», etc.). Este es un terreno en el que aún no existe absoluto consenso y en el que, como en otros aspectos, la posición del Reino Unido es especialmente discrepante frente a la mayoría de los demás países. Quizá un avance pausado y un enfoque pragmático resulten beneficiosos para poder compaginar los deseables progresos con la permanencia de tal indefinición, aunque ésta sea aparentemente fundamental desde un punto de vista estrictamente cartesiano.

Otro de los problemas que podemos asociar a la «profundización» es el de la indefinición actual del liderazgo dentro de la Unión Europea. Esta inde-

finición tiende a ser paralizante en algunas ocasiones. Berlín puede, pero tiene cicatrices históricas y el lastre del enorme esfuerzo que le exige la reunificación; Francia quiere, pero está lejos de poder jugar el papel que desearía; el Reino Unido es escasamente contemporizador con aquellas soluciones que no sean las propias y arrastra aún nostalgias de su época imperial. Con el tiempo debe irse consolidando, de forma natural, el liderazgo alemán, pero éste no es todavía admitido como indiscutible.

Finalmente podríamos señalar, entre los problemas para la profundización, un cierto y aparente enfriamiento del entusiasmo europeísta, aunque esto sea quizás un síntoma de normalidad. Al asumirse las ventajas de la pertenencia a las instituciones europeas y «euroatlánticas», tienden a destacar aquellas facetas que se perciben como inconvenientes.

Poco se ha avanzado en todos estos aspectos a lo largo de 1997. La atención preferente de las naciones europeas se ha orientado hacia los asuntos internos, como consecuencia de que una gran parte de los gobiernos no contaron con mayoría absoluta y porque algunos de los países más importantes, como el Reino Unido y Francia, cambiaron precisamente de partido gobernante durante este año. Incluso la búsqueda del objetivo europeo concretado en los criterios de convergencia de Maastricht ha obligado a centrar el esfuerzo en las economías nacionales.

El año estratégico español en el marco de la construcción europea

Desde el punto de vista estratégico, 1997 ha sido un año muy importante para España. Su éxito en la aproximación a los criterios de Maastricht tiene una repercusión indudable en cuanto al prestigio exterior de la nación, de la que transmite una imagen de rigor y seriedad y la sitúa en una posición ventajosa ante la entrada del euro. Por otra parte, este avance debe contribuir a que los españoles adquieran una mayor confianza en sus propias posibilidades. Es más, el hecho de que los progresos económicos sean fruto del esfuerzo de todos los ciudadanos constituye un positivo factor de unión para el conjunto de la sociedad.

Este fenómeno se relaciona con la voluntad expresada por las más altas instancias políticas en el sentido de que España debe recuperar el papel que le corresponde en Europa por sus capacidades y por su tradición histórica. En esta voluntad puede atisbarse una actitud regeneracionista en vísperas de la conmemoración de la efemérides del 98. Los acuerdos esta-

blecidos por el gobierno con los partidos nacionalistas debieran permitir compaginar este impulso con el hecho autonómico.

Desde la perspectiva de la Defensa Nacional, tal actitud tiene repercusiones de considerable importancia, pues sin una debida valoración de lo propio parece difícil entenderla.

Durante el año 1997 se han producido varios hechos concretos que confirman esta tendencia de recuperar para España un papel de mayor relevancia internacional. Cabe señalar en primer lugar, además de la continuidad en la proyección militar exterior iniciada ya hace algunos años, la importante novedad que supone la participación simultánea de fuerzas españolas en dos misiones distintas, situadas éstas en Bosnia y Albania. Aunque las operaciones se desarrollaron en zonas geográficas relativamente cercanas, demuestran una voluntad decidida de presencia en la solución de los conflictos europeos y también la capacidad militar, operativa y logística, que han adquirido nuestras Fuerzas Armadas, al menos para este tipo de misiones.

Muy importante fue también la decisión que, en un momento determinado, tomó el Gobierno de participar en la misión que, con carácter humanitario, estuvo a punto de enviarse al Zaire, pues constituyó una significativa muestra de la disponibilidad española para contribuir a la irradiación de seguridad desde Europa, revelando así que se desea jugar un papel de mayor actividad y protagonismo. El esfuerzo que requiere mantener e impulsar simultáneamente las operaciones de contingentes militares apreciables, en dos escenarios tan diversos y alejados entre sí como son Bosnia y el Zaire, constituye una medida satisfactoria de la confianza que tienen los españoles en la capacidad de sus Fuerzas Armadas y contribuye eficazmente a traducir en datos concretos la definición de los planteamientos estratégicos.

La escasa incidencia que ha tenido en la opinión pública la misión desarrollada en Albania ha venido a demostrar hasta qué punto los españoles consideran ya normal la intervención de sus soldados y marineros en el exterior y lo lejos que quedan las destempladas reacciones observadas cuando nuestros barcos partieron hacia el teatro de operaciones durante la llamada «guerra del Golfo». Es de suponer que esta naturalidad actual no signifique atonía y que la población española, aunque no sea excesivamente consciente de ello, se sienta identificada con la creciente y destacada presencia de sus políticos, diplomáticos y militares en los foros

internacionales, hecho éste que constituye un importante dato a la hora de hacer un resumen estratégico de 1997 desde la perspectiva española.

Durante el año 1997, España ha seguido manteniendo una postura activa en apoyo al desarrollo de la Unión Europea Occidental y de la OSCE, y a la construcción de la nueva OTAN. Especialmente significativa ha sido la propuesta militar española, asumida por el Gobierno, de que se incluyeran dentro de la zona de responsabilidad del Comandante Supremo Aliado de Europa (SACEUR) las islas Canarias y las aguas adyacentes a la costa africana del Atlántico. Esta propuesta que, como es lógico, respondía a la salvaguarda de los intereses españoles en relación con las citadas islas, poseía un indudable alcance estratégico, muy acorde con los cambios experimentados en el ámbito del interés europeo en los últimos años.

Desde el momento de su formulación, era evidente que la presión de otros países y del mismo Mando Aliado del Atlántico (SACLANT) conducirían finalmente a una solución con componente política, consensuada, como es habitual en la Alianza, pero el hecho mismo de que España presentase una propuesta de tanto sentido estratégico constituye de por sí un hecho singularmente relevante. En cualquier caso, la solución definitivamente adoptada responde de forma satisfactoria al deseo español, por cuanto amplía las responsabilidades directas del Mando Aliado de Europa a aquella zona geográfica y reconoce el papel estratégico del territorio español en su proyección hacia el Atlántico y hacia el norte de África. En realidad, se trata de una solución innovadora que, además de modificar los límites de responsabilidad de SACEUR en un sentido coherente, tanto con los nuevos riesgos contemplados por la OTAN como con el diálogo mediterráneo propiciado por la Alianza, y situar las islas Canarias (y aguas adyacentes hasta la misma costa africana) bajo un mando subregional con sede en Madrid, establece un ámbito específico de coordinación entre los mandos europeo y atlántico en el espacio situado entre las islas y la península. También ha ofrecido ya a españoles y portugueses una oportunidad de diálogo constructivo. El acuerdo alcanzado entre Portugal y España ha venido a reforzar el prestigio de ambos países y es también una prueba de la capacidad de imaginación y de consenso imperante en la Alianza en su búsqueda de soluciones prácticas. Queda aún por concretar la modalidad de cooperación, ya citada, entre los Mandos de Europa y del Atlántico en la banda marítima occidental africana, donde se prevé que SACEUR tenga el carácter de «mando apoyado». Esta es una solución de compromiso que resuelve los problemas políticos, al tiempo que acepta el principio estratégico evocado por España. En cierto modo, la fórmula contribuye a

trazar los límites de Europa, y lo hace de forma favorable para los intereses españoles.

La supresión de los mandos de 4º nivel, obligada por los nuevos planteamientos estratégicos, ha dado lugar a la desaparición del mando OTAN de Gibraltar (GIBMED), circunstancia ciertamente favorable también para el interés de España. Si la superación del grave problema creado por la avidez británica sobre Gibraltar ha supuesto, ciertamente, un éxito para la OTAN, que ya cuenta con su nueva estructura de mandos, para España debe constituir un factor de confianza en cuanto a su peso específico como nación y a su capacidad política de negociación. También debe servir para que el pueblo español comprenda la importancia que tiene la Defensa para el apoyo de los intereses nacionales.

El desplazamiento hacia el oeste del límite peninsular entre los Mandos de Europa y del Atlántico, haciéndolo coincidir con el meridiano de Ayamonte, es coherente con la creación del Mando Subregional mal llamado «español» (puesto que es un mando OTAN) y favorece el control del Estrecho. El «Mando Suroeste», cuyo cuartel general estará situado en Retamares (Madrid) y que abarca la totalidad del territorio nacional, con la única excepción de Ceuta y Melilla, concede a España una importancia relevante en la estructura de mandos, sobre todo teniendo en cuenta que se ve acompañado por la realidad de una situación geoestratégica excepcional y por un potencial militar básico, el español, cuya importancia es notable. Debe destacarse el hecho de que el Cuartel General del Mando Subregional Suroeste será verdaderamente conjunto (es decir, interejércitos) y combinado (es decir, multinacional), lo que debe permitirle contribuir de forma efectiva a potenciar la voluntad y capacidad colectivas. Para la sociedad española, debe ser una muestra patente y viva de los cambios experimentados por Europa en materia de seguridad y defensa y del papel que estos parámetros juegan en la construcción europea, así como del grado de integración e implicación de las Fuerzas Armadas españolas en la defensa colectiva.

Aunque no parece que en momento alguno se haya contemplado la oportunidad de plantear la rectificación de los límites del Mando Aliado de Europa, para hacer incluir dentro de éstos a Ceuta y Melilla, la plena integración española en la estructura militar de la OTAN y la instalación de un mando subregional que abarca el resto del territorio español refuerzan la «garantía tácita» de seguridad que para las ciudades españolas y norteafricanas supone la condición que tiene España de miembro responsable y activo de la Organización Atlántica.

Un hecho digno de anotarse, y que se ha hecho particularmente patente durante 1997, ha sido el grado de iniciativa observado en las decisiones españolas relativas a la Defensa, que tradicionalmente tuvieron a la conducta francesa como referencia. La voluntad española de integración plena en la estructura militar de la Alianza se formuló probablemente antes y de forma más explícita de lo que Francia hubiera deseado, y no parece haber sufrido grandes titubeos ante la «espantada» gala.

Todos estos acontecimientos, y otros tan importantes como la inminente incorporación de militares españoles a la Fuerza NAEW de alerta temprana a bordo de aviones, el acuerdo hispano-italiano para crear una fuerza anfibia combinada, o el ofrecimiento, ya incorporado al cuestionario DPQ de la OTAN, de liderar una División que incluiría, además, una Brigada española, están en línea con el deseo formulado por el Gobierno de que España cobre un mayor protagonismo en estos tiempos de construcción de la nueva Europa.

Pero la coherencia debe tener también una componente económica. La pretensión de que España «cuenta» en nuestro continente exige, efectivamente, estar y participar activamente en la aventura europea. El principio de que en la arena internacional no se puede pretender recibir si no se aporta también es algo que empieza a ser comprendido y asumido por la clase política española. Y para poder aportar en una medida proporcional a las pretensiones es necesario aplicar un determinado nivel de recursos. En este aspecto, todavía se observa cierta timidez, sobre todo si se compara la entidad de las fuerzas españolas participantes en las misiones internacionales y las de otros países con los que habitualmente tendemos a equipararnos. Por otra parte, el esfuerzo que están realizando las Fuerzas Armadas para estar a la altura de los cambios estratégicos (considérese, por ejemplo, el Plan Norte) merece y necesita un apoyo económico superior a los niveles actuales, que nos sitúan en los puestos de cola de la Alianza. De ahí la significativa importancia del gesto presupuestario realizado hacia el ejercicio de 1997, en el sentido de no introducir reducciones en Defensa (aunque en pesetas constantes supusiese aún una disminución), así como la decisión de aumentar los fondos destinados a este Ministerio para 1998. Ciertamente es que el aumento de presupuesto resulta exigencia lógica de la «profesionalización» de las Fuerzas Armadas, por lo que será preciso observar en qué medida se avanza en el otro término del binomio, es decir, en la imprescindible modernización, sin la cual la «profesionalización» no tiene sentido.

Las exigencias que ya gravitan sobre nuestra Defensa, como consecuencia de los compromisos hasta ahora adquiridos, se hacen aún más intensas por el hecho, ya consumado, de la integración plena de las Fuerzas Armadas españolas en la estructura militar de la OTAN. Este último acontecimiento, sucedido al final del año 1997, culmina un proceso natural resultante de la desaparición de los «bloques» y del próximo acceso a la Alianza de los países que pertenecieron al Pacto de Varsovia, y tiene para España una considerable importancia y significación estratégica. De la misma forma que en la cumbre de Madrid se produjo el archivo definitivo del viejo orden de Yalta para dar entrada a la nueva Europa, así la plena integración española en la estructura militar de la OTAN marca el momento de la normalización definitiva de nuestra postura defensiva. Efectivamente, España no sólo deja de ser «diferente», sino que asume en la construcción de la Defensa europea las responsabilidades que ahora reclama y que por su potencialidad y su Historia le corresponden.

