

UEO: DIFERENTES POLÍTICAS Y ESTRUCTURAS DE DEFENSAS NACIONALES PARA UNA SEGURIDAD COMÚN

Francisco Farfán Lara

*Comandante de Artillería
Concurrente al XXXI Curso de EMACON.*

Introducción

Europa Occidental es, sin lugar a dudas, una gran potencia económica pero hasta la fecha ha sido incapaz de definir y construir una defensa común e integrada superando la resistencia, intereses y recelos de cada una de las naciones.

Este trabajo pretende encontrar los posibles puntos de encuentro y de discrepancia de las naciones, que pueden favorecer o dificultar la consecución de una política de seguridad común dentro de la Comunidad, Unión Europea Occidental (UEO). Para ello son analizadas sus políticas de defensa, contrastando los riesgos, amenazas, objetivos, y los órganos superiores directores de las Defensas Nacionales, en base a lo que las naciones objeto de estudio exponen en sus Libros Blancos de Defensa, o en documentos de similar rango. Finaliza con un estudio comparativo de las capacidades de defensa y de las estructuras de sus Fuerzas Armadas, fiel reflejo de las peculiaridades propias de cada nación, de sus intereses, y de su esfuerzo presupuestario.

Con la finalidad de no hacer demasiado denso y prolijo el estudio, el análisis se realiza sobre una muestra representativa del conjunto de las diez naciones miembros de pleno derecho. El Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España, por su especial situación geográfica y estratégica dentro del continente, y por su diferente potencial económico, tienen distintos intereses y posibilidades, lo cual, permite extraer importantes conclusiones relativas al entendimiento de los países que constituyen la UEO ante un posible proceso de integración de las Defensas Nacionales.

Antecedentes y evolución de la UEO

Para tener una adecuada visión de la Organización que sirva de marco y de referencia de partida para el estudio posterior, es preciso presentar en primer lugar una reseña sobre los hitos más importantes que han configurado el pasado, el presente y que pueden determinar el futuro de la UEO.

La Organización nace el día 17 de marzo de 1948; Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido firman el Tratado de Bruselas por el que se crea la Organización del Tratado de Bruselas. Seis años más tarde en París, el 23 de octubre de 1954, se incluye a la Repú-

blica Federal de Alemania y a Italia, y se firma el Tratado modificado de Bruselas con el que se creaba la UEO.

Tras un largo periodo de inactividad, los ministros de Exteriores y de Defensa de la UEO, reunidos en Roma los días 26 y 27 de octubre de 1984 acordaron reactivar la Organización en el documento llamado «Declaración de Roma» para contribuir a la seguridad de Europa Occidental y para mejorar la defensa común de todos los países de la Alianza.

En 1987, se invita a España y a Portugal, a ingresar en la Organización. España pasó a ser miembro de pleno derecho el 27 de marzo de 1990.

El Consejo de Ministros reunido en Petersberg (Bonn), el 19 de junio de 1992, definió las nuevas misiones, además de la defensa común del artículo V, y que se conocen como misiones *Petersberg*: humanitarias y de rescate, mantenimiento de la paz y empleo de fuerzas en crisis, incluyendo la imposición de la paz.

El día 20 de noviembre de 1992 en Roma, los ministros reunidos en Consejo firman el Protocolo de Admisión de Grecia, que en 1995 se convierte en el décimo miembro. Se admiten como miembros asociados a Islandia, Noruega y Turquía y como observadores a Dinamarca e Irlanda, a éstos se unieron en 1995 Austria, Finlandia y Suecia.

En mayo del año 1994, en Kirchberg (Luxemburgo), el Consejo de Ministros admite a nueve nuevos miembros como socios asociados (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria), Eslovenia se uniría en el año 1996.

Del resto de reuniones que se han celebrado hasta finales del año pasado, es importante mencionar que en Madrid, el 14 de noviembre de 1995 se planteó el futuro de la seguridad y defensa europea según tres alternativas: mantener la autonomía de la UEO respecto a la Unión, fusionarla con la Unión Europea, o una opción intermedia de convergencia progresiva que llevaría a una fusión definitiva con la Unión Europea. Y que con motivo de la última reunión de Roma el 16 de noviembre del pasado año, el Reino Unido propuso la creación de un escenario de defensa europeo, con la integración de las áreas político-militares de la UEO en la Unión Europea, trasladando a la OTAN el aparato militar de la UEO.

Como primeras conclusiones en base a todo lo anterior, se puede decir que la UEO, durante los 50 años de su andadura se ha configurado como una organización a caballo de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Los diferentes estatus de las 18 naciones miembros (diez de pleno derecho, cinco observadores y tres asociados a los que se añaden en calidad de socios asociados diez más), y los periódicos cambios de Presidencia cada seis meses, configuran una Organización poco eficaz en los momentos de toma de decisiones, a lo que cabe añadir que hoy por hoy, su futuro todavía está por determinar.

Parece que para hablar de una auténtica seguridad europea, es necesario que la Unión Europea y la UEO se fusionen, y esto actualmente puede verse dificultado entre otras cosas por las políticas de neutralidad ancestral de algunas naciones miembros de la Unión Europea como Austria, Suecia y Finlandia.

Por todo lo anterior se puede decir que a corto plazo la seguridad de Europa, parece que seguirá a cargo de la OTAN, a medio plazo, que de alguna manera y en ciertos aspectos

podrá la Unión Europea tomar alguna iniciativa al respecto, y a largo plazo, dependerá fundamentalmente de la decisión de los miembros que en un futuro constituyan la Organización.

Políticas de defensa y seguridad

En este punto se exponen las conclusiones, sobre la apreciación que los distintos países hacen en relación a los futuros riesgos y amenazas que pueden afectar a su seguridad, sobre los objetivos de las Defensas Nacionales que se proponen alcanzar y los diferentes campos de actuación de sus políticas de defensa para la consecución de dichos objetivos.

Futuros riesgos y amenazas

Todas las naciones son conscientes de que el conflicto Este-Oeste ha dado paso a una nueva situación de riesgos y amenazas. Rusia, ha dejado de ser una amenaza para convertirse en un factor de incertidumbre y riesgo. Preocupa principalmente la evolución de los Balcanes y de las nuevas democracias del centro y este de Europa, así como la proliferación de armas de destrucción masiva. España e Italia además, consideran imprescindible trabajar por la estabilidad en el teatro geoestratégico del Mediterráneo.

Los intereses vitales de todas ellas ya no se ven amenazados de forma tan inmediata al no existir una amenaza directa próxima a sus fronteras, es la comunidad internacional la que se puede ver comprometida y ellas indirectamente también por este motivo.

Aparece una especial sensibilidad en todo lo relacionado a nuevas vulnerabilidades o amenazas de carácter estrictamente no militar derivadas del terrorismo, extremismos religiosos y nacionalistas, tráfico de drogas y otras.

Los objetivos de las políticas de defensa

Los cambios acaecidos en el ámbito mundial, han requerido una revisión de las políticas de defensa; estas políticas responden, entre otras cosas a un análisis de los intereses y a una determinación de unos objetivos esenciales a alcanzar.

En primera prioridad y como principal objetivo de todas las naciones, está la defensa de sus propios intereses vitales, entre los que se encuentran, la libertad, la independencia y seguridad de sus ciudadanos y la integridad de sus territorios. En otro orden de prioridades, hay una predisposición general a fomentar su presencia en organismos internacionales, como medio de seguridad y garantía de paz dentro de un sistema global de seguridad y justicia. Esta presencia en organismos y formaciones multinacionales como medio de acometer empresas de interés general, no impide la existencia de intereses particulares por los cuales las naciones aún no están dispuestas a ceder su soberanía para su salvaguardia.

Además de las referencias comunes a todas ellas: Alemania se marca fomentar «el acercamiento de sus vecinos del Este a las estructuras occidentales» dentro de un orden de seguridad común que abarque a todos los Estados de Europa; Francia se propone poner

en marcha una concepción global de la defensa que no se limite sólo a los aspectos meramente militares y España hace mención expresa a la necesidad de mejorar la eficacia de sus Fuerzas Armadas, para estar en condiciones de cumplir las misiones que se le encomienden en el ámbito nacional e internacional, así como la conveniencia de contar con el apoyo de la sociedad para los fines de la defensa. Estas preocupaciones, no puestas de manifiesto por el resto de las naciones entre sus objetivos, constituyen, como se verá en el apartado siguiente, referencia clara del campo de actuación de sus políticas de defensa.

Campos de actuación de las políticas de defensa

Las naciones, coinciden en la necesidad de definir un nuevo modelo de defensa que conlleve una reorganización y mejora de la eficacia de sus Fuerzas Armadas para hacerlas más idóneas para el cumplimiento de una gran diversidad de misiones en el marco de las organizaciones europeas e internacionales. Unas Fuerzas Armadas más integradas en el Estado y con el apoyo de una sociedad, que perciba la defensa como algo de todos y para todos.

Hay naciones como Francia y el Reino Unido, que quieren mantener una mínima capacidad de disuasión nuclear como base de su estrategia defensiva, y como medio para proteger sus intereses y su independencia política, y en el futuro ponerla a disposición de Europa si fuese necesario.

Son además punto de encuentro de todas ellas: consolidar su papel dentro de la Alianza Atlántica, fomentar e intensificar su cooperación en la definición de una política europea de seguridad y defensa, y contribuir al fortalecimiento de la prevención de crisis y al mantenimiento de la paz en Europa y en el mundo con una participación más activa con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y con la Organización de Naciones Unidas.

Órganos superiores de las Defensas Nacionales

Del estudio realizado se podría concluir que, si bien hay diferencias en cuanto a la participación de sus primeros dirigentes en la Defensa Nacional, como son los casos de Alemania y Francia, principalmente, (en Alemania, el canciller puede dar órdenes al Ejército en guerra, en Francia el presidente de la República posee poderes excepcionales para resolver una crisis y tiene plenas responsabilidades en la estrategia nuclear) no existen tantas en cuanto a los diversos órganos de asesoramiento del Gobierno en materia de Defensa Nacional, con la existencia de órganos con funciones y composición muy parecidos.

Las diferencias más notables, aparecen en el momento de establecerse las distintas autoridades, gabinetes y órganos que deben conducir una crisis o una guerra si llegara el caso. Estas diferencias a tan alto nivel, con el objetivo analizado de conseguir una homogeneización de las diferentes estructuras que favorezcan una posible integración de las diversas políticas sobre la Defensa Nacional, llevarían implícitas un cambio en la legislación y normativa constitucional de algunos países, lo cual puede ser un obstáculo a corto plazo para la consecución de dicho fin.

Capacidades de defensa y estructura de fuerzas

Para poder comparar cuantitativamente las capacidades y esfuerzo en defensa, se analizan, entre otros factores, la cantidad de medios y recursos que las naciones disponen para tal fin. Estas cantidades determinan entre otras muchas más cosas las posibilidades de sus estructuras de defensa, la cantidad y nivel tecnológico del armamento material y equipo, el número, organización, procedimientos y grado de adiestramiento e instrucción de las fuerzas. El esfuerzo en defensa está normalmente relacionado con el nivel económico de las naciones, con el papel hegemónico que pretenden ostentar y con los intereses y compromisos que han asumido con organismos internacionales.

Para presentar, de forma somera las diferencias entre las capacidades de defensa, se han tomado como referencia para cuantificar, los datos del *Balance Militar* del año 1997 junto con otros obtenidos de enciclopedias y artículos periodísticos diversos. Un análisis más completo y exhaustivo requeriría un estudio más amplio y prolijo con una gran cantidad de variables, muchas de ellas difíciles de evaluar, y que se apartan del objetivo de este trabajo.

Las naciones con mayor presupuesto de Defensa son Francia, con 37,1 billones de dólares, que representa el 2,99 de su Producto Interior Bruto (PIB) y el Reino Unido, con 35,5 billones de dólares, que supone el 2,66 de su PIB. Paradójicamente, el Reino Unido, con 225.000 kilómetros cuadrados, es el país de menor extensión, por lo que en teoría, su territorio puede considerarse como el mejor defendido del conjunto. En contraposición con lo anterior, España, que posee un territorio de 504.750 kilómetros cuadrados, algo menor al de Francia y que es más del doble que el del Reino Unido, invierte en defensa del orden de seis veces menos que los anteriores, con un presupuesto que es el más bajo de todos y que supone el 1,12 de su PIB, por lo que, el territorio español sería el peor defendido de todos.

Si obtenemos la relación que hay entre el dinero invertido y el número de habitantes, los resultados conseguidos confirman las estimaciones obtenidas en el párrafo anterior: Francia (56,6 millones/habitantes) y el Reino Unido (57,1 millones/habitantes), y por este orden, son las naciones que más invierten por habitante en defensa, mientras que España se queda en último lugar con un índice que representa la cuarta parte del de Francia o la mitad del de Italia que es la segunda nación después de España que menos invierte en defensa por habitante.

La reducción no sólo ha sido de presupuestos, los ejércitos se han hecho más pequeños. El número de efectivos en los últimos años, ha sufrido una reducción generalizada, (datos del *Balance Militar* del año 1994 y 1997). El Reino Unido, ha reducido sus efectivos en los últimos cuatro años un 27,15 por 100, la mayor reducción de todas, e Italia, en ese mismo tiempo, sólo los ha reducido en un 8,2 por 100, la que menos.

El porcentaje de personal implicado en defensa en relación al total de habitantes de cada una de las naciones, con datos del año 1997 varía dentro de una franja del 0,67 por 100 en Italia a un 0,36 por 100 en el Reino Unido.

La reducción de fuerzas ha dado paso a una tendencia generalizada de profesionalización de la tropa y marinería, para pasar a ejércitos totalmente profesionalizados, o modelos mixtos, con la finalidad de estar en mejores condiciones de cumplir con eficacia los nue-

vos tipos de misiones asignadas a las Fuerzas Armadas dentro y fuera de sus fronteras. En la actualidad, y prescindiendo de considerar al el Reino Unido, ya que todo su Ejército es profesional, el porcentaje de profesionalización en todas las naciones es superior al 40 por 100, y en concreto, Italia y España llegan a superar el 50 por 100.

Un análisis cuantitativo del reparto del personal entre los tres componentes, Tierra, Mar y Aire, permite apreciar los diferentes matices que presentan sus Fuerzas Armadas. Estos matices de predominio de fuerzas de un componente sobre el resto, responden en muchos casos a la situación geoestratégica y a los intereses que cada una de las naciones tienen dentro y fuera de Europa. Al respecto, es destacable la gran desproporción que hay entre los efectivos terrestres (239.950 Ejército de Tierra, 27.760 Armada y 63.000 Ejército del Aire) respecto a los otros dos en Alemania. La distribución en el resto de las naciones es más o menos similar, los efectivos del componente tierra superan al resto y los aéreos son ligeramente superiores a los navales, con una salvedad y es que en España, los efectivos navales superan a los aéreos.

Como conclusiones finales, además de las ya expuestas a lo largo del desarrollo de este punto, se aprecia una clara diferencia entre el nivel de defensa de Alemania, Francia y el Reino Unido en relación con Italia y, por supuesto, España. Hay un grupo de países más ricos que dedican y han dedicado en el pasado, un mayor esfuerzo a la defensa en contraposición de otros que por su situación geográfica, intereses y potencial económico han invertido o han podido invertir menos. Esta situación, puede seguir dándose en el futuro, ya que el PIB de los países ricos es mucho mayor que el de los otros, por lo que intentar equilibrar esto, se presenta como una tarea muy complicada para ser alcanzada en muy corto plazo. Esto puede ser un obstáculo para la consecución de una política de defensa y seguridad común, ya que se requeriría una aproximación de los dos grupos de países hacia un nivel y esfuerzo en defensa homogéneo, cosa difícil de alcanzar como ya se ha expuesto, pues además de lo ya mencionado, posiblemente, ni los más ricos querrán reducir, ni los más pobres querrán o podrán aumentar su esfuerzo a corto plazo.

Conclusiones

Tras el fin de la guerra fría, todas las naciones son conscientes de una nueva situación en el mundo, con nuevos riesgos y amenazas. Ante esta nueva situación las naciones están comprometidas con organismos internacionales, como medio de seguridad y garantía de paz dentro de un sistema global de seguridad.

La UEO, se presenta como una Organización poco eficaz, aún cuando muchas de las naciones que la constituyen comparten intereses y políticas de otro tipo formando parte de la Unión Europea.

Aunque las naciones tienen muchos puntos en común, tanto en sus políticas como en objetivos, las divergencias para hacer de la UEO un instrumento válido y eficaz, surgen cuando las naciones temen perder parte de su soberanía como consecuencia de una necesaria convergencia de políticas y esfuerzos en consecución de una única política de seguridad y defensa común, así como de la falta de un punto de encuentro que pueda

concentrar la gran dispersión de ideas en relación a cuáles son o deben ser los cometidos y estructura futura de la organización que permita defender sus intereses y derechos.

Para que todas las discrepancias y divergencias puedan ser superadas, la Unión Europea debe plantearse el objetivo de encontrar una Identidad de Defensa Europea, mediante la gradual armonización de las políticas de defensa de cada una de las naciones, para construir una organización defensiva dentro de las siglas de la UEO o Unión Europea en la que todas las naciones miembros, sin excepción, se comprometan en la tarea de la defensa colectiva como una faceta más del compromiso que adquieren en otros campos, como en el de la economía y de la política, y así posibilitar a los europeos asumir mayores responsabilidades en temas relativos a su propia seguridad, que les posibilite tener capacidad de actuación en situaciones de crisis en las que la OTAN no este implicada.