

LA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA, LA UEO COMO COMPONENTE DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

Jorge Fuentes Monzonis-Vilallonga
*Embajador representante permanente de España
en el Consejo de la UEO.*

*Conferencia pronunciada en este Centro, el día 23 de septiembre de 1999,
dentro del ciclo general de conferencias.*

Relatar los orígenes, estructura y fines de la Unión Europea Occidental (UEO) tendría escaso sentido cuenta habida que la Organización está cambiando rápidamente y también la tormentosa coyuntura que está viviendo Europa.

Me centraré, por lo tanto, en estos cambios y zozobras que formularé en dos apartados: el primero de ellos referido a los avatares conocidos hasta hoy por la Europa de la defensa y el segundo al proceso de integración de la UEO en la Unión Europea.

De la mano de esos conceptos deberá ser posible transmitir la realidad de una Organización que tiene ya más de medio siglo de vida —un año más que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)— y que pese a esa madurez tiene mucho más futuro que pasado.

La Europa de la defensa

El siglo xx ya ha acabado. Es difícil que el tiempo cronológico coincida con el histórico-político. Ello hace que existan siglos cortos y largos. El xix fue un siglo largo que se extendió desde la Revolución Francesa hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial (1789-1914). El siglo xx, por el contrario, sólo dura 75 años (1914-1989).

Este es el primer siglo de la Historia Moderna y Contemporánea que acaba sin que Europa domine al mundo. Europa perdió tal supremacía, cuando en la Primera Guerra Mundial reclamó el apoyo de Estados Unidos, petición que se repitió en la Segunda Guerra Mundial.

Europa sale debilitada y destruida de las dos guerras. El Plan Marshall ayuda a la recuperación que se hace sin un verdadero mecanismo de defensa y quizás gracias al ahorro que propició tal carencia, Europa dedica porcentajes muy bajos a defensa (alrededor del 1,5% de su producto nacional bruto) excepto Turquía y Grecia debido a su mutua desconfianza.

El resultado es que Europa queda en una situación de gran fragilidad e indefensión durante los 45 años que dura la guerra fría y que ve con alivio la formación de la OTAN y la inserción del continente en los planes defensivos globales de Estados Unidos, Organización del Tratado del Sureste Asiático (SEATO), Australia-Nueva Zelanda-Estados Unidos (ANZUS), Pacto de Bagdad, Organización de Estados Americanos (OEA).

Pasada la primera resaca de la posguerra caliente, un grupo de europeos clarividentes (Schuman, Spaack, Monet,...) son conscientes del gran reto a que se enfrenta el continente que puede quedar barrido económicamente por las pujantes potencias norteamericana y japonesa. En el Tratado de Roma de 1957 se ponen las bases para la formación de una Europa Comunitaria con unos mismos intereses económicos.

El proyecto prospera y en su éxito atrae en distintas oleadas expansivas a nueve nuevos miembros plenos (desde Reino Unido a Grecia, desde Finlandia a Portugal) dibujando una Comunidad que en la reunión de Maastricht de 1991 se convierte en Unión.

Pese a que en lo económico Europa funciona bien y llega a constituir el primer bloque comercial del mundo, muy por encima de Estados Unidos y de Japón, en otros aspectos el continente sigue encogido y empequeñecido:

- A pesar de su ampliación hasta 15 miembros casi la mitad del continente sigue fuera de la Unión Europea y es evidente que Europa no estará completa mientras todos los países que la componen geográficamente no estén incluidos en aquella institución que les une.
- Aquel gigante económico sigue siendo muy débil en lo político y lo militar. No existe una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). No hay una voz única que pueda hablar —como ocurre en Estados Unidos y Japón— por toda Europa. No hay un teléfono europeo que pueda responder al secretario de Estado americano y si después del nombramiento de «Mr. PESC» se otorga un número de teléfono a Europa, lo más probable es que tenga contestador automático para dar tiempo a consultar a media docena de ministros de Exteriores europeos.
- Casi tan negativo como lo anterior es que no existe un verdadero aparato defensivo en Europa, y en este punto conviene frenar el paso y analizar siquiera sea brevemente la realidad militar del continente.

Un año antes que la OTAN, en 1948, nació en Bruselas la UEO integrada por cinco países (Francia, Reino Unido y los tres Benelux) orientada aún contra la amenaza alemana. Pronto comprendieron los cinco Estados que la nueva amenaza iba a provenir no desde aquel país sino desde el comunismo soviético. La UEO se amplía progresivamente pero a la vez se adormece a la sombra del auge de la OTAN. Este letargo dura cerca de 40 años, es decir, casi toda la guerra fría durante la cual resultó evidente que el conflicto Este-Oeste sólo podía enfrentarse con el apoyo americano.

A raíz de los sucesos de 1989, de la caída del comunismo, la disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a raíz igualmente de la formación de la Unión Europea en Maastricht, la UEO pasa a integrarse dentro de la gran familia europea.

Se produce en ese momento un doble fenómeno de expansión en su número de miembros que pasan de siete (República Federal de Alemania e Italia ya se habían incorporado antes) a 28 con cuatro diferentes estatutos:

- Miembros de pleno derecho: Francia, Reino Unido, República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, España, Portugal y Grecia.
- Miembros asociados: Noruega, Islandia, Turquía, Polonia, República Checa y Hungría.
- Observadores: Irlanda, Suecia, Austria, Finlandia y Dinamarca.
- Socios asociados: Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Rumania y Bulgaria.

Crece a la vez su estructura interna con la creación de una Célula de Planeamiento, un Comité Militar, un Centro de Satélites —asentado en Torrejón— y Centro de Situación y un largo etcétera.

Por otro lado, se van creando también fuerzas militares tales como el Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor, fuerzas anfibas, etc. todas las cuales son puestas a disposición de la UEO.

Empieza a dibujarse una verdadera capacidad europea de defensa en especial válida para hacer frente a los nuevos retos y crisis de menor virulencia que Europa deberá previsiblemente resolver una vez desaparecida la amenaza masiva de la guerra fría.

Se tratará ahora de superar otro tipo de crisis de naturaleza asimétrica tales como las originadas por etnias, religiones, terrorismo, tráfico de drogas, migraciones masivas, subdesarrollo, etc. quizá de menor intensidad que los antiguos, no siempre solubles por procedimientos militares y a veces más complejos que el enfrentamiento Este-Oeste propio de la guerra fría. Teóricamente la estructura de la UEO debería ser suficiente para resolver los problemas del patio trasero europeo; por ello los ministros de Exteriores y Defensa reunidos en Petersberg en 1996 deciden reservar ese tipo de operaciones humanitarias, de mantenimiento de la paz y de rescate, a la UEO.

Pero falta algo importante en la configuración de la UEO. No me refiero a las consabidas limitaciones en materia de transportes, comunicaciones, inteligencia o al retraso tecnológico industrial-militar europeo respecto a Estados Unidos, me refiero a algo más sutil como es la voluntad política.

Los países europeos dentro o fuera de la UEO carecemos de una voluntad política y defensiva común. No en balde todas las instituciones militares citadas —Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor, etc.— reúnen sólo a un número limitado de países (Alemania, Francia, España, Bélgica y Luxemburgo en el Eurocuerpo; España, Italia, Francia y Portugal en los otros dos). De ahí que a la hora de enfrentar una crisis sea muy difícil poner a Europa de acuerdo para hacerlo conjuntamente.

Por añadidura hay en Europa una limitación considerable respecto a Estados Unidos en terreno defensivo que no sólo se debe a que Washington tenga un mayor presupuesto militar. Estados Unidos tiene un Ejército de 1,5 millones de hombres, los países europeos de la OTAN en su conjunto tenemos dos millones de soldados con un costo elevado para nuestras economías. Sin embargo, y debido a la descoordinación de los ejércitos nacionales excepto en la medida en que están coordinados en la OTAN, el resultado es que Esta-

dos Unidos tiene una capacidad de acción militar inmensamente mayor que la europea; dicho en términos numéricos, la relación sería de 1 a 15. En una crisis determinada Europa difícilmente podría situar a más de 30.000 hombres en un lugar del mundo en un plazo válido; Estados Unidos situó a 500.000 en la operación *Tormenta del Desierto*.

El panorama es mucho menos pesimista de lo que parece dibujarse con los datos presentados. Dentro de menos de tres años, el euro habrá entrado en funcionamiento. Es probable que la participación de la moneda europea en las transacciones internacionales comerciales pase del actual 8% a un 40% reduciendo la significación del dólar del actual 80% a un 40 o 50.

Si ello ocurre, es imposible que tal reforzamiento económico y simbólico a escala mundial no venga acompañado de otro paralelo en terreno político y de seguridad ya que Europa deberá defender con decisiones políticas y quizá militares, intereses que podrán ser coincidentes o no con los de Estados Unidos.

La UEO o aún mejor la Europa de la defensa es un proyecto de futuro: tiene un pasado y un presente tan frágiles como se quiera pero si esperamos que Europa sea algo el día de mañana, será imposible logrado sin una PESC.

El proceso de integración de la UEO en la Unión Europea

He afirmado que el siglo xx acabó en 1989 y comenzó con el estallido de la Primera Guerra Mundial. Esos 75 años se pueden subdividir en tres capítulos: guerra caliente (1914-1945), guerra fría (1945-1975) y distensión (1975-1989).

Al cerrarse el siglo y el ciclo guerra-distensión-paz, el número de instituciones europeas que fue necesario crear para mantener estable Europa, era tan elevado que hacía sospechar que algo funcionaba mal en el más pequeño y más civilizado de los continentes.

En efecto en 1989 Europa tenía las siguientes instituciones principales: en Occidente, la Comunidad Económica Europea, la UEO, la OTAN y el Consejo de Europa; en el Este, el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON), el Pacto de Varsovia y el Kominform; los países neutrales contaban con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), el Movimiento de No Alineación y con el grupo europeo de los neutrales no alineados. Por encima de todas las agrupaciones mencionadas se encontraba la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) —luego transformada en Organización— que englobaba a los países del Este, del Oeste y a los neutrales. Demasiadas siglas y demasiadas instituciones para un continente que apenas puede considerarse como, poco más que un apéndice del asiático.

Con la caída del comunismo y la desintegración de la URSS, las instituciones que ésta había creado se disuelven como un azucarillo y de esta forma el panorama institucional europeo se simplifica considerablemente aunque es evidente que persisten solapamientos y repeticiones: el Consejo de Europa, en especial después de su ampliación a los países del Este, se proyecta sobre el mismo terreno diplomático que la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

A su vez, la UEO nota su creciente necesidad de definir su relación tanto con la Unión Europea como con la OTAN. En párrafos anteriores he apuntado que a raíz de la firma del Tratado de Maastricht creador de la Unión Europea, la UEO se integra en la familia de la Unión Europea. Tal afirmación es verdadera sólo en parte. Lo cierto es que no todos los países de la Unión estaban dispuestos a llevar esta decisión hasta sus últimas consecuencias. Así, cuando en 1997, seis países de la UEO —Francia, República Federal de Alemania, España, Italia, Bélgica y Luxemburgo— firmamos un documento para proceder gradualmente a dicha integración, el Reino Unido, apoyado por los Países Bajos y Portugal se opone a tal decisión y el grupo continúa manteniendo una firme postura que impedía la formación del segundo pilar de la Unión Europea, es decir el pilar político y de seguridad.

En el fondo de la postura principalmente británica, lo que subyacía era la convicción de que la Alianza Atlántica era el único mecanismo defensivo con que debía contar Europa y que cualquier esfuerzo en otra dirección no podría hacerse más que en detrimento de la Alianza y de la relación con Estados Unidos, algo que el socio privilegiado de Washington no estaba dispuesto a facilitar.

En estas condiciones, la UEO parecía condenada a continuar con su modesto papel que en su medio siglo de existencia le había limitado a actuar en media docena de operaciones, la mitad de ellas militares —el control marítimo del Adriático en la crisis de Yugoslavia, el desminado en la guerra del Golfo y en Croacia, la información satelitaria en Kosovo y el control en la guerra entre Irán e Irak— y las otras tres policiales —control del yugembargo en el Danubio, la instrucción policial en Mostar y la actual operación de formación de policía en Albania—. Un número de acciones por cierto muy superior al de la OTAN que por ahora sólo ha intervenido —aunque con gran rotundidad— en dos ocasiones: en Bosnia y en Kosovo.

En el otoño de 1998 se produce un cambio sustancial en la posición del Reino Unido que está teniendo importantes consecuencias positivas sobre el futuro de la UEO.

El gobierno de Blair, en plena cumbre de su popularidad, es consciente de que su actitud respecto a la integración europea, le está marginalizando en la política continental. De un lado su resistencia a adoptar el euro y de otro su atlantismo extremo hacen que probablemente los propios Estados Unidos hayan caído en la cuenta de la inutilidad de tener un socio preferencial en Europa, que en el fondo no cuenta en la grandes decisiones continentales.

La situación era doblemente paradójica si se considera que por sus datos estructurales, el Reino Unido es sin duda una de las tres grandes economías europeas y una de las dos grandes potencias militares del continente, al ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y poseer armamento nuclear.

Lo cierto es que el viraje en la posición británica reflejado en una serie de cumbres (Pörschach, Viena y St. Malo) y de reuniones ministeriales (reunión de ministros de Defensa de la Unión Europea en Viena, Consejos UEO de Roma y Bremen) así como en los tres decisivos encuentros de Washington, de Colonia y el que ratifica el Tratado de Amsterdam, crea unas nuevas condiciones muy favorables para la UEO, para la integración europea y para la formación de una Europa política y militarmente vertebrada.

El procedimiento para proceder a dicha integración incluirá los siguientes pasos:

- Realización de un inventario del activo con que cuenta la UEO tanto multinacional (trabajo que se efectuó el semestre pasado bajo la Presidencia alemana) como nacionalmente, tarea a completar en este segundo semestre de 1999, bajo Presidencia luxemburguesa.
- Identificadas nuestras existencias y por lo tanto también nuestras carencias, será el momento de proceder a la fusión en el aparato de la Unión Europea, constituyendo el segundo pilar de esta Organización, en la que por el momento sólo el primer pilar económico ha cobrado dimensión desarrollándose considerablemente. Quedaría de esta forma *por reforzar el tercer pilar de Justicia e Interior.*

La fusión de la UEO en la Unión Europea no será sencilla ya que deberá superarse toda una serie de problemas institucionales de gran calado. Habrá que decidir si debe o no continuar la figura de un secretario general. Una vez nombrado un «Mr. PESC», que debe ser responsable de la seguridad y la política exterior de la Unión —una especie de superministro de Exteriores y Defensa de Europa—, difícilmente sería compatible su figura con la pervivencia de un secretario general de perfil político, siendo más lógico que en el futuro —a partir del 16 de noviembre en que completa su mandato el actual titular, José Cutileiro— el recién nombrado Javier Solana debería hacerse cargo también del puesto de secretario general, que asumiría conjuntamente con sus responsabilidades en PESC.

Probablemente estará llamada a desaparecer la Asamblea Parlamentaria, interesante órgano de control democrático integrado por 200 diputados y senadores (más otros 200 reserva) procedentes de los parlamentos nacionales, que se subsumiría dentro del más amplio Parlamento europeo constituyendo dentro de él, quizá, una comisión especial de política y defensa.

Por supuesto seguirá existiendo el Secretariado y también el Instituto de Estudios de Seguridad asentados respectivamente en Bruselas y París.

Todo el amplio aparato militar de la Organización no sólo no desaparecerá sino que está llamado a reforzarse siendo tal vigorización el único sentido final de la integración. El Comité Militar, la Célula de Planeamiento, el Centro de Satélites, el Centro de Situación deberán ser capaces con sus numerosos grupos de trabajo, de identificar y gestionar mejor futuras crisis contando igualmente con unas fuerzas —los citados Eurocuerpo, Eurofor y Euromarfor— de mayor alcance y en que estuvieran representados todos los países de la Unión Europea.

No es a excluir en el futuro, que la Unión Europea procediera a integrar las fuerzas nacionales aún cuando para ello tuvieran que coordinar su trabajo minuciosamente con la OTAN para evitar duplicaciones.

En el proceso de fusión de la UEO con la Unión Europea habrá que decidir cómo se integran en el segundo pilar de la Unión los distintos grupos de países que hoy configuran los cuatro estatutos de la UEO. Los miembros de pleno derecho no presentarán ningún problema por ser todos ellos miembros a su vez de la Unión Europea, como ocurre también con los cinco observadores aunque en este caso tratándose de países neutrales —excepto Dinamarca— habría que salvar la futura relación con la OTAN en operaciones hechas bajo mando político de la Unión Europea con medios y capacidades de la Alianza Atlántica.

Más complicado será superar el problema de los miembros asociados, en particular de Turquía, que pertenecen a la Alianza pero no a la Unión Europea y que cualquier estatuto que se les dé en ésta será meticulosamente medido por los restantes socios —en especial por Grecia, país éste que comienza a modular su postura tras el entendimiento greco-turco a raíz de los recientes terremotos— y considerado como un gesto hacia una futura integración en la Unión Europea. Parecido problema representará la aproximación de los siete países socios asociados.

Pese a la aparente dificultad de la tarea a realizar, en Bruselas, se piensa que todo este capítulo podría completarse para finales del año próximo bajo la Presidencia de Francia. Quedaría sin embargo, pendiente de solución sin duda la parte más delicada y difícil de proceso de creación de una Europa de la defensa.

En efecto, los tristes sucesos acaecidos en Europa desde el fin de la guerra fría, un periodo que algunos han calificado de «nuevo desorden internacional» y que yo llamaría de la casi paz han dado toda la razón a quienes describen Europa como un gigante económico y un enano político-militar.

La crisis de Bosnia surgió demasiado pronto para las posibilidades europeas. Europa intentó superarla con los frustrados esfuerzos diplomáticos de Bildt, Owen y Stoltenberg y fue sólo con la intervención de Estados Unidos tanto militar —bombardeos de Bosnia— como diplomáticamente —Acuerdos de Dayton—, cuando la cuestión empezó a encauzarse.

La crisis de Albania de 1997 parecía especialmente preparada para que la UEO pudiera hacer su bautismo de fuego y ganar prestigio internacional, pero no hubo consenso al negarse a intervenir el Reino Unido y Alemania por lo que la crisis fue superada con la operación *Alba* de carácter multinacional, sin bandera UEO y bajo el mando italiano.

La crisis de Kosovo ha sido definitiva para disipar cualquier tipo de espejismo y para notar la inexistencia de una Europa política y militar. Desde el primer momento quedó claro que Estados Unidos quería tener que ver con la solución del conflicto, ya que no estaban dispuestos a sufrir acusaciones de falta de compromiso en una región sin intereses económicos —como lo es el Golfo—, ni estratégicos —como lo era Alemania y Centroeuropa durante la guerra fría—. Era evidente desde ese momento que sería la OTAN la encargada de enfrentar la crisis en una difícil y larga operación.

Las tres crisis han puesto de manifiesto que Europa está escasamente pertrechada para hacer frente a sus propios problemas. Necesitaremos mejores y más eficaces servicios de inteligencia, transportes de material bélico pesado —ahora debemos resolver esta carencia mediante acuerdos con Rusia y Ucrania— y de comunicaciones.

Habrá que intensificar la industria militar europea acortando la brecha creciente con Estados Unidos, aumentar los presupuestos militares nacionales, profesionalizar los ejércitos mejorando la *ratio* soldado-material hoy existente que es de 100.000 dólares en Estados Unidos y sólo de 10.000 en la mayor parte de Europa.