

POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD COMÚN. IDENTIDAD EUROPEA

Camilo Vázquez Manzano

*Comandante de Artillería del Ejército de Tierra
Concurrente del XXXI Curso de EMACON.*

Introducción

Hablar de una identidad europea tras el final de la guerra fría podría parecer una tarea fácil. Al desaparecer el riesgo del enfrentamiento entre los dos grandes bloques, los países ya inmersos en la construcción europea podrían avanzar con paso más firme hacia su propósito de una Unión Europea; y al conseguir altas cotas de bienestar y prosperidad atraerían hacia sí al resto de los países europeos, especialmente a los satélites de la antigua Unión Soviética, a los nacidos de su desmembración y a la par a la misma Rusia, conformándose así la «Gran Europa» que, sin romper los vínculos transatlánticos, podría tutear a Estados Unidos como potencia global.

Pero la realidad ha sido muy distinta; el escenario, lejos de ser un remanso de paz y armonía en busca de un fin común, se ha convertido en un hervidero de conflictos y riesgos de muy difícil solución. La llama de los nacionalismos radicales, de los ideales independentistas arde en muchos puntos con mayor o menor virulencia; de los gobiernos debilitados surgen mafias que aprovechan ese vacío de poder, el narcotráfico, el tráfico ilegal de todo tipo de mercancías,... son todos fuegos que hay que apagar de antemano para poder seguir evolucionando y que por desarrollarse en territorio europeo incumben a todos los que enarbolan la bandera de una auténtica Unión Europea.

Europa debe ser capaz de solucionar sus problemas, mayoritariamente, por sí sola y, aunque hasta ahora se ha mostrado bastante incapaz, no debe cejar en ello, pues su solución no es la omnipresencia americana sino la construcción de una verdadera identidad común.

Construcción europea

La construcción europea no está siendo una tarea sencilla y a pesar de los pasos dados seguirá siendo una empresa difícil y lenta. Tras más de 50 años del final de la Segunda Guerra Mundial, los componentes son sólo 15 Estados, de corte occidental, con predominio de las relaciones intergubernamentales y con grandes dificultades a la hora de tomar un posicionamiento común. El avance debe ser muy lento pues Europa soporta sobre sus espaldas una fuerte carga histórica que muchas veces se transforma en un verdadero lastre. La historia de Europa es milenaria y se escribe marcada por multitud de encuentros interesados y desencuentros que, bélicamente, parecieron culminar en las guerras mundiales, pero tambores de guerra vuelven a sonar sobre su territorio. Entre sus Estados hay

fundadores de grandes imperios, no tan lejanos en el tiempo, que aunque poco a poco se fueron desmoronando de formas más o menos traumáticas, mantiene en éstos un resto de orgullo de antigua potencia que a veces les dificulta la cesión en pro del beneficio común. Estos años de historia han creado naciones con políticas internas fuertemente desarrolladas en la defensa del interés propio de sus ciudadanos que difícilmente pueden exportar hacia la defensa del ciudadano europeo. A todo esto podemos añadir los diferentes idiomas, las distintas procedencias y culturas,... y con su suma obtenemos el resultado de una gran dificultad en el buen entendimiento común.

Sería injusto criticar la ayuda americana, Estados Unidos ha sido el gran valedor de la construcción europea; no podemos olvidar que por dos veces, en la Primera y Segunda Guerras Mundiales, tuvieron que sacarnos las castañas del fuego y que bajo «su paraguas», proporcionado a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se ha ido gestando lo logrado hasta ahora. Pero hay que considerar que Estados Unidos tiene sus propios intereses no todos centrados en Europa, pues el principal es mantener su supremacía de única potencia global mundial, y por otro lado podemos plantearnos si el americano se para a pensar como es el modo de ser del lugar donde entra, por ejemplo Vietnam, Somalia, o sólo concibe el modo de vida americano, no exportable a todos los lugares del mundo.

Verdaderamente no es desdeñable el apoyo americano pero, aunque el panorama sea poco alentador, Europa debe ser capaz de resolver sus problemas por sí sola. La solución es una Europa unida, no como bloque opositor a Estados Unidos, pues, gracias a Dios, no son nuestros enemigos, sino para obtener una fortaleza económica, tecnológica, de seguridad que le permita alcanzar el nivel, idílico, de potencia global, sin romper el vínculo transatlántico.

Todo ello se traduce en una Europa capaz de presentarse ante el mundo como un solo ente dotado de unas políticas comunes, entre las que destacaría una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) dentro de la cual tendría cabida la definición de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

La PESC

La presencia del euro en los mercados bursátiles parece afirmar el pilar económico europeo, pero un Estado u organización supranacional no puede restringir su potencia a los aspectos puramente económico-financieros, pues sería un gigante con los pies de barro. Europa actualmente desarrolla y tiene un enorme potencial económico pero le falta personalidad política, necesita «afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional» desarrollando una PESC que dé seguridad a sus intereses y la proteja de los ataques externos en todos los campos. Las relaciones dentro de la Unión son en base principalmente a intercambios intergubernamentales pero no parece ser ese el fin perseguido, sino que en la esfera internacional la voz de Europa sea una.

Se esperaba un fuerte avance en el campo de la política exterior tras la reunión de Amsterdam (1997) pero éstos fueron pocos y la opinión mayoritariamente fue de pesimismo. De todos modos se consiguió tímidos avances según se desprende de las modificaciones

realizadas al título V del Tratado de la Unión y sobre todo se mantuvo la sensación de que poco a poco los sentimientos de un espacio global y común se van extendiendo. Una de las deficiencias es la falta de definición de un objetivo final, de un modelo de Unión a alcanzar. Aunque el término «unión política» se haya identificado con el de Estado federal, y así lo parece en muchos aspectos del texto del Tratado, no ha sido definido como tal y tal denominación fue rechazada por varios países. Aunque el Tratado defina mecanismos de actuación de las instituciones comunitarias, la indefinición de ese modelo final hace más difícil que los Estados rompan su renuencia a ceder parte de su soberanía y compartan sus esferas internacionales de influencia. La adopción del euro como moneda común ha sido el primer paso, no dado por todos, en la cesión de parte de la identidad de un Estado como es su moneda. Lógicamente se deben seguir dando pasos hacia la formación de una identidad europea que implicará cesiones por parte de los Estados pero nunca podrá conllevar la pérdida total de la identidad de cada uno de ellos.

Otro asunto es el de la ampliación. En buena lógica la Unión Europea debe abarcar a todos los Estados europeos a los que debe ofrecer perspectivas de crecimiento económico y bienestar social. Dentro de esta casa no consolidada habrá que dar entrada a nuevos miembros mirando hacia el Este. Pero ¿dónde está el límite?, la desmembración de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ha dado origen a países que pueden ser considerados más de la parte asiática de Eurasia que de la europea. El Tratado tampoco concreta como serán esas ampliaciones y su realización es muy dificultosa más cuando hay países miembros necesitados de ayudas y quieren entrar otros todavía más necesitados. Jacques Santer en su controvertida Agenda 2000 marcó los pasos a plan-tearse ante futuras ampliaciones. Serán necesarias:

- Una negociación y preparación de los países solicitantes.
- Una financiación que implicará costes adicionales y la reestructuración de los fondos.
- Una reforma de las instituciones, que no se hizo en anteriores, y un nuevo reparto de poderes sin aumentar excesivamente el tamaño de las instituciones comunitarias.

Se introducirán nuevos elementos en el abanico político que harán rechinar más los engranajes de avance de la Unión.

Dentro de este escenario de la PESC se debe dar entrada a una identidad europea en los ámbitos de la seguridad y la defensa como soporte fundamental de dicha política.

La IESD

La idea aunque ya surgió en la plataforma de La Haya de octubre de 1987, se puede decir que nació en Maastricht (1992) en una declaración adjunta al Tratado de la Unión Europea en la que se mencionaba en estos términos:

«Los Estados miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) reconocen la necesidad de formar una verdadera IESD y de asumir mayores responsabilidades europeas en materia de defensa.»

Europa hasta ahora ha vivido supeditada al paraguas defensivo que el protector americano le proporciona a través de la OTAN. Pero el panorama ha variado y los europeos sienten la necesidad de valerse por sí solos dentro de las alianzas de las que forman parte. Se

enfrentan a nuevos riesgos que surgen en el territorio europeo y Estados Unidos puede que poco a poco se vayan retrayendo en el uso de sus Fuerzas Armadas por los altos gastos que le ocasiona y la falta de apoyo de su opinión pública sobre todo ante un número de bajas más o menos elevado en defensa de un territorio externo a Estados Unidos y que presenta escaso interés. Quizás el conflicto de los Balcanes me quite razón pero hasta el momento de escribir estas líneas se mantienen reacios al uso de tropas de tierra.

Del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea se desprende que el marco en el que Europa puede alcanzar su IESD es el de la UEO, pero también establece que la Unión Europea respetará las obligaciones derivadas de la OTAN haciéndola compatible con la política común de seguridad y defensa de la OTAN. Aunque la UEO ha aceptado la tarea de elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión Europea que tuvieran repercusiones en materia de defensa, definiéndose como elemento fundamental del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza como pilar europeo dentro de ella y ha trabajado en este papel encaminándola hacia la definición de una política europea de defensa común y a la obtención de una capacidad operativa, diversos aspectos dificultan esta labor:

- Al igual que la PESC, la UEO adolece dentro del Tratado de la Unión Europea de una mayor definición tanto en su evolución futura como en sus relaciones con la Unión Europea.
- La solidaridad y potencialidad reales de los países de la Unión Europea en caso de conflicto han distado mucho de resultar adecuadas y suficientes sin el empuje decisivo y el apoyo de Estados Unidos.
- Estados Unidos vio con recelo el nacimiento del concepto IESD, principalmente porque surgía en un momento de debilitamiento de la OTAN producto de la desaparición del bloque antagonista.

Todo este cúmulo de circunstancias hace que en la actualidad sólo sea posible el desarrollo de una IESD dentro de la OTAN. Ésta lo ha visto claro y ya en la Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de enero de 1994 dio el visto bueno a la idea del desarrollo de una IESD y se autodeterminó parte de ella y actualmente es la principal promotora; es contradictorio que las riendas de la identidad europea las dirijan Estados Unidos. Los Estados europeos no han tenido más remedio que aprobarlo y más de una vez tienen que tragar quina como ha sido el caso de la ampliación de la OTAN en la que salieron adelante las propuestas americanas y ninguna europea; es el pago por la no duplicidad de gastos y el uso del formidable «paraguas protector» de Estados Unidos.

OTAN considera a la UEO pilar europeo de la Alianza y entre las medidas adoptadas para el apoyo a la IESD se encuentran:

- Contemplar los requisitos de la UEO en la planificación de fuerzas de la OTAN.
- Ofrecer sus recursos y capacidades en apoyo de operaciones dirigidas por UEO.
- Poner a punto dispositivos de ayuda a la planificación y ejecución de dichas operaciones.

La compartición de procedimientos y medios OTAN plantea el problema de participación de los aliados europeos no OTAN cuando se contempla una IESD con apoyo OTAN pero con la participación de todos los aliados europeos en pie de igualdad.

Ante la imprecisión e imposición de la idea de identidad europea, surgen dos posturas: la europeísta y la atlantista. Los europeístas quieren un sistema de seguridad construido dentro de la Unión Europea que dispondrá de una política exterior, de seguridad y de defensa común con capacidad efectiva de proyectar su poder y llevar a cabo acciones militares coordinadas. Los atlantistas no se oponen totalmente a una referencia a la futura integración de la UEO en la Unión Europea, pero no admiten imposiciones de ritmos y fechas; se decantan hacia una integración en la OTAN y dejan en manos de ésta la defensa de Europa.

Contra el liderazgo americano, absurdo pues lo que se pretende es un ideal europeo, y ante la falta de un bloque compacto europeo podría surgir un líder europeo aunque esto es difícil principalmente por el factor histórico reseñado al principio de este trabajo. Podemos estudiar brevemente tres candidatos: Francia, Reino Unido y Alemania.

Francia

Es el arquetipo de europeísta acérrimo y siempre ha tenido especial interés por la idea de una defensa europea cuyo objetivo fuera una Europa Occidental autónoma con respecto a Estados Unidos. No renuncia a su vocación de potencia mundial y para ello desarrolló su propio sistema de disuasión nuclear de forma que le permitiera mantener un peso dentro de la seguridad mundial principalmente como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Sostuvo una política de racionalización de sus relaciones con la OTAN que ha mantenido al no conseguir sus últimos propósitos. Es difícil que tome el liderazgo de la unidad de Europa y actualmente debe ceder al mantenimiento del compromiso de seguridad con Estados Unidos y necesita la asociación con Alemania como motor político y económico, pero sin consistir que Alemania se haga con el liderazgo.

Reino Unido

Es la otra cara de la moneda. Su euroescepticismo no es nuevo y siempre va un paso atrás, seguro de que se le reabrirán las puertas pues es un peso pesado dentro del proyecto europeo. Vive en cierto modo anclado en sus glorias pasadas con una soberbia que en muchos casos resulta insultante, principalmente en el contencioso de Gibraltar donde mantiene una colonia dentro de un país aliado suyo en la Unión. Se ha automarginado de la construcción europea y se resiste a admitir su pérdida de poder presentándose como el paladín de Estados Unidos a los que apoya incondicionalmente aunque eso se traduzca en una carga económica difícil de soportar. De todas formas parece difícil que pueda mantener indefinidamente esa posición de bloqueo o al menos de freno y se reintegre al tren de la Unión, pero no para ir en el pescante sino dentro del vagón.

Alemania

Es el punto intermedio, europeísta pero sin dejar de aceptar el papel central de Estados Unidos en la seguridad europea. Ha buscado la reconciliación con sus vecinos tras la Segunda Guerra Mundial y en cierto modo lo ha hecho apoyando el liderazgo francés con su poder económico y alimentando también un poco su orgullo. Tras la reunificación alemana ha abandonado su papel de segundo orden y ha dado pasos de gigante en reivindicación de su posición; pero tampoco puede ser el líder de la unidad porque todavía no se

han cerrado completamente las heridas del pasado y porque internamente se encuentra sumida en los problemas de la reintegración de sus hermanos de la antigua República Democrática y de muchos primos llegados del Centro y el Este.

La falta de un país líder hace necesario el reforzamiento de las instituciones europeas que son las que verdaderamente representan el espíritu de unión de los países de Europa.

Unos países difíciles de enmarcar son los de clásico corte neutral que no quieren perder la comba del mercado pero son reacios a los temas de seguridad y defensa. La definición de misiones *Petersberg* y el gran avance hecho en su ejecución, abre una puerta de optimismo sobre la participación de estos países. De todos modos, si se va alcanzando la plena unificación, es de suponer que estos países aportarán Fuerzas a la Seguridad común de la misma forma que tienen sus propias Fuerzas Armadas.

Conclusiones

Europa no puede cejar en su empeño de unión. Debe reforzar los logros conseguidos, principalmente en los campos económico-financieros y defenderlos desarrollando la PESC y dentro de ella la IESD, fundamentales para ello. Lo importante no es el tiempo empleado, sino el fin perseguido. Actualmente tenemos un grupo de Estados con un cierto peso, pero el peso de Europa no es ni mucho menos la suma de sus componentes.

Se debe seguir bajo la protección OTAN pero a medida que la unificación se vaya consolidando, la estructura interna y los procesos de la OTAN tendrán que ajustarse, de forma que no sea la relación de una superpotencia y una serie de potencias dependientes sino una relación de uno (Estados Unidos y Canadá) y uno (Europa).

Se deben potenciar las instituciones comunitarias que en estos momentos han sufrido un fuerte revés con la dimisión en pleno de la Comisión ante las irregularidades descubiertas que la amenazaban con una moción de censura. Éstas deben luchar para que los actuales miembros y los futuros mantengan la firme voluntad de construir una Europa fuerte en lo económico, lo social, la seguridad y la defensa, y no con palabras sino con hechos. Las personas que conforman las instituciones europeas, sobre las que recae la responsabilidad de llevar adelante el proyecto, no deben perder la ilusión de su bondad y seguir trabajando con paso decidido hacia ese ideal que es Europa.