

EUROPA: UN GIGANTE INDECISO

Francisco Javier AYUELA AZCÁRATE



Introducción



MARILYN Monroe y Albert Einstein coincidieron en cierta ocasión en un programa de radio. La actriz expresó su gran ilusión por tener un hijo. «Un hijo —añadió la explosiva rubia— que tuviese la inteligencia del señor Einstein y un cuerpo como el mío». El irónico presentador contestó: «Marilyn, ésa es realmente una combinación fascinante, pero creo que se impone la prudencia, también podría salir con tu inteligencia y su cuerpo».

Al igual que la Genética, la Historia es caprichosa; indagar por tanto en el futuro, en concreto en el de la Política Exterior, la Seguridad y la Defensa de la Unión Europea (UE), aunque apasionante, es sin duda un asunto en el que también se impone la moderación.

Es sabido que la aplicación práctica de las directrices sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), contenidas en el Tratado de la Unión Europea (TUE), resultó extremadamente difícil y, en realidad, sus logros han sido modestos. La verdad es que Europa no siempre habla con una sola voz y en ocasiones no es escuchada en el mundo. La dificultad para alcanzar un amplio y eficaz acuerdo en este campo resulta cada vez más incomprensible para la opinión pública de la UE y es, en definitiva, una fuente de desilusión para los ciudadanos de la Unión. El nuevo Tratado de Amsterdam, de reciente entrada en vigor, aunque constituye un refuerzo y supone avances en el campo de la PESC, queda aún lejos de una política exterior verdaderamente común.

El futuro de la Seguridad de la UE, un concepto muy amplio dentro del cual, no olvidemos, está la defensa, va unido tanto al proceso de la construcción europea —léase Unión Económica y Monetaria (UEM) y ampliación a nuevos miembros—, como a las consecuencias prácticas que tendrá para la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) el largo proceso que nos ha conducido a una renovada OTAN ya con 19 socios. Recordemos que el impulso y desarrollo de la IESD ha sido uno de los acuerdos adoptados en la Cumbre de Washington. El papel desempeñado por la UE en el conflicto de Kosovo constituirá sin duda un motivo de reflexión en los próximos meses. Al constatar con crudeza las carencias y limitaciones de la acción exterior de la UE, se alzan numerosas voces para poner en marcha iniciativas para acentuar la unión política y dotar a la UE de una Identidad de Defensa propia.

Entre los factores condicionantes de la IESD caben destacar: la falta de una política exterior común, la asimetría de miembros entre la UE, la OTAN y la UEO; el desacuerdo institucional tanto en la UE como sobre el porvenir de la Unión Europea Occidental (UEO); la descoordinación de la Logística Estratégica, lo que acentúa las limitaciones en algunos campos operativos como la inteligencia, las armas de precisión, las comunicaciones o el transporte estratégico, y, por último, los diferentes enfoques sobre el papel de EE. UU. en la defensa de Europa.

La UE ha despejado algunos interrogantes, principalmente económicos; ahí está para los incrédulos de no hace mucho el Banco Central Europeo (BCE) y la puesta en escena del euro. Sin embargo, continúa sin definir una política de seguridad común que sea creíble y que defienda eficazmente sus intereses. Mientras que la integración económica camina con paso firme, la seguridad permanece dormida en un cómodo y forzoso letargo, lastrada por el peso histórico de las soberanías nacionales. Tarde o temprano esta situación debe cambiar, porque, como ya señalaba el informe Werner, «la UEM es un fermento para el desarrollo de la unión política, sin la cual no podrá prosperar». La apuesta por la moneda única es hoy tan fuerte y tan real que la PESC actual ha de verse impulsada claramente, al menos a medio plazo, para reflejar políticamente el potencial que la UEM proporciona a la UE y la inexcusable necesidad de defenderlo. En definitiva, si no se avanza en el campo de la Política Exterior, la Seguridad y la Defensa de la Unión, podría peligrar todo el proceso de integración.

Un nuevo marco para la PESC

La PESC ha vivido, ya desde su nacimiento, entre grandes incertidumbres, puesto que es el resultado de un complejo e inestable acuerdo entre las diferentes opciones y opiniones de los socios de la UE. Esto se ha resuelto, en términos generales, en la falta o atenuación de normas jurídicas, un compromiso institucional difuso y centrado en el ámbito intergubernamental; es decir, todos los Estados pueden ejercer el derecho de veto. Los resultados prácticos son conocidos; basta citar Bosnia, Albania, los Grandes Lagos o Kosovo para darnos cuenta de lo dolorosas que han sido las indecisiones de la UE y del largo camino que aún queda por recorrer.

Europa, en busca de una mayor integración, está en un permanente proceso de cambio. La verdad es que nadie sabe exactamente el destino final, pero hay tres importantes hechos que sirven para intentar clarificar y enmarcar próximos acontecimientos. El primero es que ese resultado, sea el que sea, no tiene por qué responder exactamente a esquemas políticos conocidos; de hecho, la UE ya ha sido ingeniosamente calificada como OPNI, «objeto político no identificado». Si existe la voluntad o la necesidad política de progresar, no

podemos descartar que se invente una nueva estructura; al fin y al cabo ya sabemos que «la política es el arte de hacer posible lo deseable».

La segunda consideración proporciona esa necesidad política para estimular un proceso que está basado fundamentalmente en realidades geopolíticas, en un mundo que ha cambiado bruscamente. Al loable afán inicial de superar una situación histórica de terribles enfrentamientos en el continente europeo, se ha unido, con increíble fuerza, la presión de la supervivencia económica. Sólo una Europa unida y fuerte será capaz de hacer frente a la globalización mundial ya en marcha; en este sentido, hay que destacar la menor incidencia en la UE de la crisis financiera mundial iniciada en el segundo semestre de 1998, gracias a la protección que ha supuesto el escudo del euro. No hay duda de que existe algo

más que un mero interés financiero, puesto que compartimos los mismos valores, la defensa de la libertad, el respeto a los derechos humanos y nuestra confianza en la democracia como fuente de nuestro progreso; pero hoy por hoy es la realidad económica la que impulsa de forma decisiva el proceso de unión europea, posiblemente en mayor medida que el pensamiento de Jean Monnet o Konrad Adenauer. En palabras de Marcelino Oreja: «Europa no es una opción entre otras. ¿Se ha parado alguien a pensar en las alternativas posibles?»

En tercer lugar, EE.UU., cuya estrategia está en permanente revisión, ha aceptado y apoyado, a pesar de ciertas dudas iniciales, una Europa fuerte y unida, al llegar a la conclusión de que su liderazgo será mejor mantenido en una UE que necesita a la OTAN y que garantiza a largo plazo una deseable diversificación financiera y una beneficiosa cooperación tecnológica. Como señalaba recientemente el presidente Clinton: «los EE. UU han aprendido que gran parte de su libertad, seguridad y prosperidad dependen de una alianza con una Europa democrática». La alternativa podría ser un continente dividido, una situación de inestabilidad, que la clase política y la opinión pública de los EE. UU. no parecen desear en absoluto.



Javier Solana, que será el primer ministro de Asuntos Exteriores de la UE a partir del año 2000, el renombrado *Mr. PESC*.

Europa: entre el pragmatismo y una nueva realidad

Tanto el TUE como el Tratado de Amsterdam expresan un plan a largo plazo, basado en una lenta y paulatina cesión de la soberanía y en la integración económica, como paso previo y necesario para intentar alcanzar una mayor unión política. Hoy, dos cosas parecen claras: en primer lugar, que no habrá cambio de planes, es decir, que el orden será, primero, la unión económica y, después, ya veremos dónde acaba la unión política; en segundo lugar, hay que destacar el hecho de que a pesar de numerosos contratiempos la UE nunca ha dejado de avanzar en la búsqueda de una mayor integración.

Hasta ahora, y en aras del pragmatismo político, ha sido necesario olvidar la polémica referida a si la PESC debe o no pasar del «segundo» al «primer» pilar de la Unión; en definitiva, si debe perder su actual ámbito intergubernamental para convertirse en comunitaria. Como esta opción, claramente supranacional, supone un *casus belli* para algunas naciones, ha sido necesario centrar la discusión en las cuestiones concretas para facilitar un mejor funcionamiento de la PESC, lo que explica la modestia de los resultados prácticos hasta el momento.

Así están las cosas. Los Estados son reacios a ceder mayores parcelas de soberanía; todavía existen grandes dudas entre los socios europeos. Periódicamente rebrotan las tentaciones de refugio nacionalista en algunos miembros de la UE. Episodios, como la crisis institucional que desembocó en la dimisión de la Comisión Europea en marzo de este año, no contribuyen precisamente a incrementar la confianza en el futuro del proyecto europeo. Aunque no puede negarse la entrega y determinación con la que Europa está contribuyendo en la lucha contra el régimen de Milosevic para detener las escenas de barbarie y desolación vividas de nuevo en los Balcanes y para resolver el terrible drama humano de la población de Kosovo —un hecho sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial—, es difícil no admitir que lo sucedido ha supuesto un duro golpe para la Política Exterior de la UE, que ha quedado claramente en un segundo plano ante la magnitud de los acontecimientos y el decidido liderazgo norteamericano. Para hacernos cargo de la realidad basta con tratar de responder a la pregunta que planteaba al inicio del conflicto el presidente de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, Luis María de Puig: «¿Qué habría hecho Europa en esta crisis sin la colaboración de los EE. UU.?»

Aunque para los pesimistas la luz al final de un túnel no es necesariamente el final, porque también puede ser una locomotora que se aproxima, cuando existen verdaderos intereses comunes esta situación puede variar rápidamente. Y aquí es donde entra la moneda única, el flamante euro, «la madre de todos los cambios». Algo que hace poco tiempo se consideraba utópico está a la vuelta de la esquina. Ahora parece fácil, pero basta repasar las hemerotecas para comprobar cómo hace pocos años era elevado el número de euroescépti-

cos y profetas del apocalipsis financiero, hoy curiosamente reconvertidos en firmes partidarios del euro.

Al margen de ciertos sobresaltos, como la sorpresa por la evolución de la paridad entre el dólar y el euro, la polémica financiera entre los socios europeos o la ya comentada crisis institucional, el proceso de la UEM parece caminar de forma satisfactoria, impresión que se acentúa tras el éxito de la Cumbre de Berlín. Lo decisivo es que ya tenemos fecha para la desaparición de las monedas nacionales; coincidiendo con el fin del período de transición al euro, el 1 de julio del 2002, el euro será la única moneda válida en circulación. Al igual que los excesos pesimistas se demostraron exagerados, entonar ahora un canto triunfalista parece apresurado y poco prudente; no está de más recordar que el camino no va ser fácil, que hay peligros en el horizonte y que se necesitarán algunos años para que todo el proceso se consolide convenientemente.

Una vez el euro se asiente y entre totalmente en vigor; la UE tendrá realmente valores comunes e intereses fundamentales, aquellos que señalaba el apartado 2 del art. J.1. del TUE. Éste, posiblemente, será el momento de profundo cambio para la PESC. En su vertiente de Política Exterior Común, rápidamente la Unión deberá comenzar a hablar con fuerza y con una sola voz. Puesto que habrá que tomar decisiones, ya en beneficio de todos, la mayoría cualificada ha de abrirse paso como el sistema más eficaz entre los posibles. Cuando la indecisión y las particulares visiones de cada miembro supongan un alto coste económico, muchas cosas cambiarán. Incluso nuestro genial Quevedo se quedaría asombrado al comprobar lo poderoso que resulta hoy en día su famoso caballero. La nueva situación creada por el euro no hará más que acentuar el debate sobre el modelo de seguridad y defensa de la Europa unida, puesto que una cosa es hablar con una sola voz y otra que te hagan caso.

Seguridad: un conflicto dentro de la PESC

El asunto de la Seguridad es más complejo; de hecho, siempre está en ebullición. De momento, el análisis del profesor Sotelo parece acertado cuando dice: «la política de seguridad de la UE se decidirá en la OTAN, lo que al menos garantiza su existencia». Aun reconociendo que Europa ha hecho gala de mayor firmeza y cohesión al responder a la crisis de Kosovo, en comparación con la tibieza e indecisión inicial demostrada en Bosnia, los recientes acontecimientos en los Balcanes reflejan claramente que el pilar europeo de la defensa dispone de una limitada capacidad de actuación sin el concurso del poderío militar de EE. UU.

Bosnia y Kosovo son dos ejemplos claros de la realidad en que nos movemos. Hoy más que nunca parece claro que el futuro de la IESD, a corto y medio plazo, está ligado firmemente al de la OTAN; fuera de la Alianza, care-



ce de sentido. A largo plazo parece ser que el euro ha venido a introducir nuevas reflexiones. En la Cumbre de Portschach (Austria), en la XXI Cumbre franco-británica en Saint-Malo y en la reunión de ministros de Exteriores de la UE celebrada en Eltville (Alemania), se ha admitido la conveniencia de estudiar cómo dar a Europa una nueva capacidad de defensa acorde con los nuevos tiempos; esta reflexión se ha acentuado tras comprobar el papel secundario jugado por la UE en el conflicto de Kosovo. Es importante resaltar que esto no significa que se cuestione la validez de la Alianza Atlántica, ni que se intente articular una IESD al margen de la OTAN; lo que realmente significa es que la defensa europea no parece haber alcanzado su punto de equilibrio estable.

Estas reflexiones podrían llevar a medio plazo a una gradual integración de la UEO en la UE, finalizando

en su completa desaparición. Para valorar esta propuesta en sus justos términos, hay que destacar que se trata de una apuesta valiente, políticamente arriesgada y de gran alcance. Si se decide que la UE afronte responsabilidades para las que actualmente no está preparada, se hará más patente la necesidad de afrontar cambios en el sistema de defensa europeo. Es muy pronto para aventurar pronósticos, pero al igual que en el campo de la política exterior común, la entrada en vigor del euro y el conflicto de Kosovo han hecho mover los cimientos del edificio donde se asienta la seguridad y la defensa europea.

La transición no es fácil y necesitaría tiempo e imaginación para superar las distintas visiones de los socios de la UE, la OTAN y la UEO, así como la asimetría de miembros entre las tres organizaciones, dos dificultades asiduamente citadas. Asimismo sería necesario coordinar estrechamente las políticas industriales de defensa para una gestión más eficaz de los recursos.

Otro aspecto de capital importancia, señalado con menos frecuencia, es el asunto nuclear. No debemos olvidar que la credibilidad del Art.5 de la OTAN descansa, esencialmente, en el compromiso nuclear ofrecido por los EE. UU. Iniciativas prometedoras para Europa, como el proyecto nunca anunciado

oficialmente, de «defensa concertada» entre Francia y Alemania, que incluía las armas nucleares francesas, aunque se demostraron de difícil puesta en práctica, nos recuerdan que una defensa europea creíble debería contar, entre otras cosas, con una capacidad de disuasión nuclear propia.

Al margen de las ideas, la realidad se impone en corto plazo. Hoy por hoy, sigue siendo cierto que «Europa es un gigante económico, un enano político y una larva militar», y su dependencia de EE. UU. en asuntos defensivos es incuestionable. Sin embargo, observamos que una característica de nuestro tiempo es la aceleración de los procesos, y la construcción europea es un claro ejemplo; se ha avanzado más en los últimos diez años que en los cuarenta anteriores. Once naciones europeas han sido capaces de renunciar a sus monedas, uno de los atributos históricos de la soberanía; seguramente otras se unirán en breve.

De momento, la defensa permanece como el más firme y último baluarte de la soberanía nacional; el peso de la Historia, la comodidad presupuestaria de la dependencia de los EE. UU. y la fuerza del modelo actual basado en la OTAN, dificultan las opciones de una defensa europea dotada de mayor integración y autonomía. Sin embargo, tarde o temprano tendrá que ser afrontada de acuerdo con la nueva situación geopolítica que nos toca vivir.

La defensa debe responder a tres parámetros básicos: eficacia, un precio aceptable y adaptación a un modelo estratégico concreto. Si los intereses vitales de las naciones de la UE acaban coincidiendo en gran medida, parece lógico pensar que sería más eficaz una mayor integración que el tener 11 ó 15 fuerzas armadas para defender básicamente lo mismo. Los hechos son que la UE cuenta ya con una población superior a la de EE. UU. y su PIB, contando los quince socios, es también superior al norteamericano. Si sumamos los efectivos de las Fuerzas Armadas de la Unión, comprobamos que el número de soldados y marineros es mayor que el de los EE. UU. De igual manera, la relación de unidades terrestres, navales y aéreas con que cuenta la UE, aunque no puede compararse a las de EE. UU., es impresionante. Sin embargo, su desunión y duplicidad de esfuerzos disminuye considerablemente la eficacia del conjunto. Una mayor integración europea en materia defensiva puede ser más eficaz, y, por tanto, es posible que acabe imponiéndose si la construcción avanza, aunque sea lentamente, hacia alguna estructura supranacional.

En lo concerniente al gasto, es clarificador sumar los presupuestos de defensa de los quince socios de la UE. El resultado es una cifra muy respetable y seguramente suficiente para las necesidades de defensa de la Unión. Otro factor que favorece la integración defensiva europea es que el gasto per cápita en defensa en la actualidad de los ciudadanos de la UE es claramente inferior al de los de EE. UU. Mientras los EE. UU. dedican el 3,75 por 100 de su PIB a su defensa, la media de la UE está en el 2,65 por 100. Es, por tanto, bastante probable que esta situación resulte cada vez más difícil de admitir para el electorado norteamericano. Puesto que para Europa no resultaría polí-

ticamente fácil un aumento sustancial del presupuesto destinado a la defensa, una mayor integración defensiva podría ser la solución para superar estas dificultades, al aumentar la rentabilidad del gasto presupuestario. La posibilidad de incrementar la eficacia, manteniendo el coste, unida a la presión de la opinión pública de los EE. UU., acentuará la necesidad de una defensa europea con mayor nivel de integración entre los distintos socios de la Unión.

Por lo que respecta al modelo estratégico, hay que dejar claro que no puede dudarse de la necesidad de mantener una relación especial con los EE. UU.; el famoso vínculo que supone la Alianza Euroatlántica permanecerá puesto que la seguridad de Europa y los EE. UU. están estrechamente unidas. Pero no es menos cierto, que si, como parece, Europa va camino de ser una gran potencia política —ya lo es económica—, tarde o temprano tendrá que diseñar una estrategia para consolidar y mantener esa posición en el mundo. De forma ineludible, su propio gigantismo económico y político, basado en la competitividad, ha de tener un respaldo defensivo propio o sucumbirá; ahí está la Historia para el que quiera leerla.

En definitiva, la UE dispone de los tres recursos básicos, personal, material y financiero, para que una mayor integración defensiva pueda cumplir el sueño de todo gestor: mayor eficacia con el mismo coste. Asimismo, la estrategia de mayor unión política acrecentará la necesidad de potenciar un sistema de defensa adaptado a la nueva situación. Al igual que lo que sucedía con el hipotético hijo de Marilyn, Europa no sabrá el resultado final hasta que no lo intente. Confiando en que sea cierto que «la fortuna ayuda a los audaces» sólo falta la decisión y la voluntad política para poner en marcha el proceso. Es posible que sea un sueño, también el euro empezó como un sueño, después iba a ser un completo fracaso y aquí está, entre el alborozo de sus antiguos detractores.

Conclusiones

El futuro de la PESC está indisolublemente unido a la buena marcha de la UEM. El éxito del euro acelerará, en primer lugar, la necesidad de que la Unión cuente con una línea de acción exterior única y eficaz en la defensa de sus intereses fundamentales; en segundo lugar, acentuará el debate, ya en marcha, sobre la Seguridad y Defensa de Europa.

La seguridad de la UE, a corto plazo, sólo puede descansar en la OTAN, al ser la única organización con capacidad militar real en la actualidad. A medio y largo plazo, todo el entramado actual puede sufrir modificaciones, puesto que no refleja la nueva situación geopolítica que representaría el éxito de una Europa unida. En cualquier caso, estos cambios no afectarán al mantenimiento de la Alianza Euroatlántica, puesto que su permanencia constituye la base de la estabilidad en el continente.

En la medida en que el proyecto de unión política alcance mayores cotas de supranacionalidad, la defensa de la UE puede sufrir cambios. Una defensa europea, con mayor integración entre sus miembros y mayor autonomía respecto a los EE. UU., es posible, tanto desde el punto de vista político como de los recursos disponibles. Tres factores contribuyen a acentuar esta posibilidad: en primer lugar, puede suponer una mayor eficacia a un mismo coste; en segundo lugar, no será fácil que los norteamericanos paguen permanentemente parte de la prosperidad europea con su presupuesto de defensa; y en tercer lugar, para una aspirante a gran potencia, como la Europa unida, resultará difícil justificar estratégicamente un sistema de defensa basado en la dependencia de los Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

- OREJA AGUIRRE, Marcelino: *«Post-Scriptum» al Tratado de Amsterdam de la UE*. Madrid. MacGraw-Hill Interamericana, 1998.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid. Editorial Tecnos, 1995.
- SANTES REAL, Manuel de: *Unión Europea y Comunidad Europea*. Madrid. Tecnos, 1993.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: *El Tratado de Maastrich. Estudio Introductorio*. Madrid. Eurojuris, 1992.

ARTÍCULOS:

- DE PUIG, Luis María: *Kosovo, la debilidad de Europa*. Diario «ABC». 15 de abril de 1999.
- MORCILLO CROVETTO, Aquilino: *Kosovo y la intervención europea*. Diario «ABC». 25 de abril de 1999.
- LÓPEZ ROA, Ángel Luis: *El Euro y la Defensa*. «Revista Española de Defensa». Septiembre 1998.
- CAYETANO Y GARRIDO, Luis: *El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común*. REVISTA GENERAL DE MARINA. Julio 1998.
- ARTEAGA, Félix: *La disuasión concertada*. «Revista Española de Defensa». Mayo 1998.
- PIRES CUTILEIRO: *La Unión Europea occidental hoy*. «Revista Española de Defensa». Abril 1998.
- SAHAGÚN, Felipe: *La nueva OTAN*. Revista «Política Exterior» 55, XI. Enero/febrero 1997.
- OREJA, Marcelino: *La reforma de la UE: tarea de una sociedad*. Revista «Política Exterior» 51, X. Mayo /junio 1996.