

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 38-39.

La seguridad europea: Diálogos para el siglo XXI.

Creando una identidad europea de defensa. La perspectiva de la
Unión Europea Occidental.

Lluís Maria de Puig

Creando una identidad europea de defensa. La perspectiva de la Unión Europea Occidental

*Lluís Maria de Puig

Para empezar, voy a pedir para siempre jamás a los organizadores del CIDOB que siempre que tenga que intervenir en unas jornadas me pongan al señor Bregolat antes, para que haga una introducción tan perfecta como la que acaba de hacer, cosa que a mí me ahorra entrar en los detalles históricos y en la exposición de cuál es la situación. Ello me va a permitir poder abordar temas más políticos y más directos en relación con el debate actual y las soluciones de futuro. O sea que, muchísimas gracias, señor Bregolat.

Visto el proceso histórico, cabe preguntarse qué hacemos, qué vamos a hacer, qué va a pasar con la UEO. Existía hasta hace poco un proyecto de defensa europea centrado más o menos en la UEO. Recordemos que, a finales de los ochenta, por una serie de razones reaparece la UEO, la *Bella durmiente*, como la llamaban, porque se había pasado 30 años aletargada o casi. Reaparece, incluso interviene en algunas acciones militares: hay que recordar la guerra Irán-Irak, por ejemplo. Reaparece y se produce cierto interés y se empieza a hablar de la posibilidad de recuperar la vieja idea de la Comunidad Europea de Defensa en torno a la UEO. Y llega 1989. Lo que ha pasado a partir de este momento es que en nuestro mundo se ha producido una mutación histórica de un calibre tan enorme que ha cambiado bastante lo que era una cierta lógica progresiva de la evolución. Lo que ha pasado es la caída del Muro, es el fin de la Guerra Fría y es el replanteamiento total de la geoestrategia y de las doctrinas, de los sistemas y de las instituciones de defensa. Esto es lo que ha pasado. Y el escenario en el que nos

encontramos hoy, en materia de defensa de Europa, difícil de prever hace muy pocos años, es pues el escenario de la preeminencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Yo decía hace unos momentos a un amigo: “Probablemente la OTAN se encuentra en el cénit de su historia”. La OTAN ha reaparecido, no sólo con una potencia enorme sino con un *glamour* que nadie hubiera predicho. Ahí tenemos a la OTAN, que va a hacer su reforma y que ha conseguido que todos los países de Europa Central estén llamando a su puerta con un entusiasmo indescriptible. Va a haber una reforma interna, va a haber una ampliación y encima un acuerdo con Rusia. Bueno, ya casi no se puede pedir más. Va a haber en Madrid una cumbre extraordinaria de la OTAN, en este momento en que nadie en Europa rechaza su proceso; nadie contesta la voluntad política de que la OTAN siga siendo la gran institución que da la garantía máxima de seguridad en Europa; eso no tiene discusión hoy. Ese proceso es aceptado por nuestros Gobiernos, por los que están dentro, por los que están fuera, por los que quieren estar y, de una manera muy mayoritaria, por las opiniones públicas sin contestación. Ante esta realidad, el tema del proceso europeo no parece tan urgente a ojos de muchos, quizás con todos los argumentos históricos a favor, pero no se podría estar aquí hablando de organizar una defensa europea o de institucionalizar una Identidad de Defensa Europea sin arreglar previamente el gran tema OTAN que es, por una parte, el vínculo atlántico y, por otra parte, qué se hace con los países de Europa Central y Oriental y, sobre todo, qué se hace con Rusia. Y a mí me parece extraordinario el acuerdo que ha habido entre OTAN y Rusia, porque es una fórmula de introducir, de meter a Rusia en el sistema global de la seguridad europea. Y éste es un hecho histórico indiscutible y de gran importancia.

Por lo tanto, quizá tocaba en primer lugar, entre las prioridades, arreglar el gran ámbito geoestratégico euroatlántico, el problema mayor o las inquietudes mayores o, si quieren, las dificultades mayores. De ahí que el proceso europeo haya quedado, por una parte, en segundo plano y luego, quizá también inducido por el otro proceso, lo que ha pasado es que han aparecido las dificultades reales de construcción de esta Identidad de Defensa Europea.

La verdad es que, a finales de la década de los ochenta, se retomó el discurso europeísta y clásico: “Es necesario que los europeos tengan más responsabilidad en materia de defensa. No es posible que nuestra seguridad descansa casi totalmente en las garantías que nos dan los americanos, es imprescindible que Europa asuma sus responsabilidades, que quiere decir, tomar decisiones políticas de gran importancia y, sobre todo, tomar decisiones económicas de gran importancia”. Ese discurso parecía tener buena acogida y ser en principio mayoritario. A su lado había otro discurso político muy vinculado a lo que acabo de señalar, que era el de decir: “Europa, si quiere ser algo en el mundo, no puede tener una dependencia semejante en materia de seguridad y defensa”. Hasta el punto que se dijo, y nos lo ha recordado el embajador Bregolat, que la Unión Europea no sería nunca

creíble, no tendría nunca la fuerza, la potencia necesaria, si no tiene además de la Unión Monetaria y de todos los procesos de unión internos, una política exterior y una política, también, de defensa y seguridad. Bueno, eran dos grandes argumentos, pero frente a estos argumentos, que yo apoyo sin ninguna duda, que nuestros Gobiernos en España han apoyado, han aparecido las dificultades. ¿Cuáles son estas dificultades? La primera es que hay una división todavía muy grande entre los europeos. Eso se ha visto en casos de debate general y en casos de debates concretos. Hoy entre los países de la Unión hay como mínimo dos bloques. El bloque de los que están dispuestos a organizar la Identidad de Defensa Europea, de darle en este momento fuerza y potencia a la UEO, pero en un proceso de integración en el futuro de la UEO a la Unión Europea. Y luego hay al menos cinco países que no están por la labor; uno es el Reino Unido, que tiene una doctrina política muy clara a este respecto; otros son los países neutrales que en este momento están en un proceso de reflexión sobre su propia situación de neutralidad y sobre su futuro. En este momento ustedes van a Suecia, a Finlandia o a Austria y lo que les dirán es: “nosotros no estamos para entrar en alianzas militares ni para apoyar alianzas militares, nuestra posición en este momento es otra”.

Pues bien, ésta es la realidad institucional y política dentro de la Unión Europea. Construir una organización de defensa europea muy sólida en esta situación es muy difícil; pero es que, además, existe otra realidad; y es que, aunque se haga un discurso muy europeísta en el campo de los otros 10, y hablo de Alemania, España, Francia e Italia, por ejemplo, aunque haya un discurso que parece muy unitario, la verdad es que no lo es. Hemos asistido en estos últimos tiempos a algún hecho que a mí me parece escandaloso. Vimos cómo había cierto debate político, cierta crispación en Francia, cuando se supo que el canciller Kohl y el presidente Chirac habían firmado lo que llamaron “El nuevo concepto estratégico”. A mí me parece que este nuevo concepto estratégico que firmaron el presidente Chirac y Kohl no era tan distinto de otros acuerdos en esa materia que habían firmado Francia y Alemania en las etapas por ejemplo de Mitterrand y también Kohl. Pero dicho esto, lo que a mí me sorprende es que el papel que firmaron Chirac y Kohl decía que tenían una misma perspectiva europea, que tenían una misma concepción de la seguridad europea y llegaban a decir que tenían una misma percepción de los riesgos. Es decir, una comunión total en materia de defensa, de concepción de la seguridad europea, y una voluntad de hacer las cosas conjuntamente cuando se tratara de Europa. Pues bien, en el primer momento en que se plantea la posibilidad de una acción típicamente europea, como es el caso de la crisis de Albania, no es ya que no hubiera manera de tomar una decisión; es que Francia estaba en un lado de la mesa y Alemania en el otro lado de la mesa. Fíjense ustedes, una crisis tan poco problemática desde el punto de vista geoestratégico y casi, diría yo, la crisis tipo, perfecta, para la actuación de una institución como la UEO. Pues bien, si no hay acuerdo entre alemanes y franceses para decir que haya una actuación UEO en Albania, ¿cómo vamos a

seguir hablando de que tenemos la misma concepción y de que tenemos la misma voluntad de construir una Identidad de Defensa Europea? A mí me parece que hay que señalar esta división por realismo político y para no engañar a la gente. Las posiciones están muy divididas y no es verdad que sólo la división sea entre los británicos y los alemanes y franceses. A la hora de la verdad la división también está entre los que parecen los motores del europeísmo, es decir, todavía funciona, pero que muchísimo, la perspectiva nacional, que tiene una fuerza enorme que impide avanzar más en este tema; y luego, no sólo impide ponerse de acuerdo sino, lo que a mí me parece más grave, y es que en el caso de Albania se decide que no, que la UEO no puede intervenir. Tampoco en la Unión Europea hay acuerdo. Estuve anteayer, lo puedo explicar porque había mucha gente delante cuando hablé con el ministro Kinkel, en Alemania, y él sabía, como ha dicho el embajador Bregolat, que yo me había manifestado públicamente en un artículo sobre la actitud de los Gobiernos en torno a Albania; quiso convencerme el ministro de exteriores alemán de los argumentos por los cuales se podía sostener que no había que intervenir en Albania y, al final, respetando mucho estos argumentos, le dije: “Mire usted, puede usted argumentar lo que quiera, pero en primer lugar las tropas están allí; ha habido que mandar tropas allí y el problema es que hay tropas europeas allí pero Europa no está allí”. Este es el problema: al final se tomó la decisión de que fueran tropas de tal país, de tal otro, de tal otro. Nosotros estamos allí, pero Europa como tal, la UEO como tal, no está allí. Y mi crítica pública no era pensando en que sólo la UEO podía ayudar a Albania; permítanme que les diga que en mi concepción la crisis de Albania podía ayudar mucho a la imagen de Europa. Eso es lo que pensaba en aquel momento y es lo que sigo pensando. Una actuación de la UEO en Albania habría dado la imagen de una cohesión y de una capacidad de intervención en un momento dado, la misma intervención que están haciendo estas tropas, no pido otra cosa, lo mismo que están haciendo las tropas de la operación Alba, pero con bandera europea, demostrando que en Europa hay voluntad política de construir algo serio en materia de Identidad de Defensa. Pues hubo una división evidente, como hay otra división en el proceso de la Conferencia Intergubernamental (CIG). Estoy totalmente de acuerdo con lo que ha dicho el embajador Bregolat, pero yo quiero señalar que, a mi juicio, se ha cometido un error político, quizás incluso un grave error político. Seis Gobiernos presentan una propuesta, aunque el proyecto original franco-alemán –y quizás en su primera redacción alemán, no sé si me equivoco–, fue sostenido y apoyado por una serie de países. Era la propuesta a la CIG de un proceso de integración hasta la fusión de la Unión Europea Occidental en la Unión Europea. Este documento establece tres fases, en la última la fusión total. Antes de llegar a ella, la UEO mantendría su independencia hasta ese momento final en que desaparecería porque se trasladaría totalmente el Tratado de Bruselas al Tratado de la Unión. Pues bien, esto no tiene ninguna posibilidad de avanzar; las posibilidades de que este documento sea aprobado son nulas, completamente

nulas, y uno se pregunta entonces por qué se ha presentado. Yo voy a afirmar aquí que lo que en ese documento se llama la primera etapa habría sido posible consensuarlo, si no se obligara a los países que no están de acuerdo en la fusión final, si no se les obligara a decir que ésta es la primera etapa de una integración final; es decir, si se negocia lo que se plantea en esta primera etapa como coordinación y como acercamiento entre la UEO y la Unión Europea. De hecho el documento neerlandés, que ahora conocemos, que es la propuesta que quizás va a salir, va en esta dirección. ¿Por qué, si conocemos las dificultades, por qué algunos países europeos pretenden hacer tragar a los demás, y permítanme este lenguaje llano, hacer tragar a los países que no pueden estar de acuerdo en este momento con la integración total, hacerles aprobar un documento que saben que no pueden aceptar? Eso, ¿a qué objetivo político responde? Yo soy integracionista y cuando digo que soy integracionista digo que estoy a favor de que a largo plazo la UEO se integre en la Unión Europea, y hablo a nivel personal; no estoy en este momento traduciendo una posición unánime de la Asamblea de la UEO, donde hay las discrepancias que todos conocemos. Yo no estoy representando aquí al conjunto, pero tengo que decir que en la UEO hay una mayoría más bien integracionista, aunque hay otros sectores que no estarían de acuerdo. Yo soy integracionista, creo que hay que ir en esa dirección, pero precisamente porque lo soy, creo que en vez de presentar un tipo de documento como el que han presentado nuestros Gobiernos, lo que había que hacer era intentar pactar ese primer escalón que para nosotros es el primer escalón de una fusión; pero para otros, por ejemplo los británicos, tal como decía su famoso documento sobre la defensa europea, podían aceptarlo si no representa ese paso hacia la fusión. Yo creo que, simplemente, es un error, pero a mí no me basta con decir: 'esto es un error'. Yo lo que pienso o lo que me pregunto es por qué se ha presentado esto. Por otra parte, fíjense ustedes, lo que significa, incluso desde el punto de vista de la pedagogía europea, se pide a los políticos que hagamos pedagogía; vaya clase de pedagogía es ésta, en la que se plantea un horizonte absolutamente utópico y luego habrá que salir en Amsterdam a decir que de lo que se quería, pues se ha obtenido el 10%, con lo que conlleva eso de mensaje de frustración europea, una vez más. En vez de atenerse a lo positivo, y decir: "Era modesto lo que nos habíamos propuesto, pero hasta ahí hemos avanzado", lo que se hizo fue lo contrario: gestos que redundan en cierto sentimiento de frustración, de incapacidad, absolutamente innecesarios desde el punto de vista táctico y desde el punto de vista del discurso europeísta.

En cualquier caso, lo que acabo de exponer son las dificultades para ver qué hacemos con la UEO, si la vamos integrando, si le damos contenido; pero realmente, en el fondo, la pregunta es: ¿queremos o no queremos que haya una cosa europea en seguridad y defensa? ¿Vamos a tomar la decisión de que exista una Identidad Europea de Defensa o no, que exista un sistema propio autónomo de los europeos o no? No en contra de la OTAN, no en competencia con la OTAN, sino incluso absolutamente

articulado con la OTAN ¿O vamos a abandonarnos, como en el pasado, a las garantías que nos da la OTAN y a renunciar a que Europa tenga su propio instrumento? Yo creo que ésta es la pregunta clave y en este momento tengo mis temores. El temor se puede resumir en qué va a pasar con el artículo V del Tratado de Bruselas. Me explico. En el fondo, la gran decisión se tomará el día en que, por la vía de la fusión, de la integración, o por la vía de los nuevos acuerdos y del nuevo proceso europeo, se decida si el sistema propio de defensa de los europeos, tal como está establecido hoy en el Tratado de Bruselas, es decir en la UEO, va a tener o no una cláusula de asistencia mutua, es decir, de seguridad colectiva. Eso es lo que hoy da fuerza a la UEO, prácticamente lo único que le da fuerza a la UEO. Pero también en el Tratado de Washington existe un artículo 5, precisamente de seguridad colectiva. ¿Van a coexistir estos dos artículos, estas dos cláusulas, las que le dan fuerza a unos y a otros, o van a desaparecer de la futura institución europea, sea la UEO, sea la UEO fusionada en la UE? ¿Va a desaparecer la cláusula de asistencia mutua, del compromiso profundo de una defensa? En estos momentos está apareciendo la idea, en algunos Gobiernos, de aceptar tranquilamente que la garantía de seguridad colectiva es la OTAN y ahí puede estar la UEO para las misiones Petersberg, para ciertas misioncillas. Ha dicho en Perelada el lunes pasado, y tengo que decir con gran sorpresa por mi parte, el secretario general de mi organización, de la UEO: “Para la defensa está la OTAN y luego para ciertos aspectos de seguridad, puede estar la UEO”. Si eso es verdad, sería una renuncia; sería, por parte de Europa, renunciar a tener una institución realmente de defensa. Alguien me dijo, después de haber oído al secretario general, que es por otra parte en lo personal un buen amigo: “Ser secretario general de esta organización y augurarle este futuro es como ser Papa y no creer en el Espíritu Santo”. Creo que esta persona llevaba razón realmente; si esto lo dice el secretario general de la UEO, que Dios nos coja confesados, ¿no? Pero es que él reflejaba, en el fondo, la actitud de algunos Gobiernos y de ciertas opiniones que estarían de acuerdo en aceptar este modelo. Y éste es un modelo posible; pero hay el otro, el otro todavía existe, el de la voluntad de que la Unión Europea tenga también su organización de defensa, su dimensión de defensa y seguridad. Y en este momento, en un proceso largo de unificación de la Unión Europea y la UEO, la Identidad de Defensa Europea es la UEO, y lo que hay que hacer es reforzar la UEO, darle capacidad operativa, darle capacidad decisoria y, desde luego, vincularla y coordinarla al máximo con la UE. Sobre todo darle capacidad para que cuando vengan conflictos (ojalá no venga ninguno, ¿verdad?), pero si vienen conflictos como el de Albania, seamos capaces de tomar decisiones que vinculen el discurso europeísta con la realidad.