

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 38-39.**

**La seguridad europea: Diálogos para
el siglo XXI.**

El proceso político de la PESC.
Eugeni Bregolat

El proceso político de la PESC

*Eugeni Bregolat

Los precedentes de la identidad europea de seguridad y defensa hay que buscarlos en los años inmediatos al fin de la Segunda Guerra mundial. El 4 de marzo de 1947 Francia y el Reino Unido firmaron el Tratado de Dunkerque, una alianza contra Alemania definida como enemigo. Su fin era evitar que Alemania pudiera volver a convertirse en una amenaza a la seguridad de los firmantes, tal como hiciera después de la Primera Guerra Mundial.

La satelización por parte de la URSS de los países que ocupó en Europa Central y Oriental produjo un rápido cambio en la percepción del enemigo: Alemania dejó de serlo para pasar a serlo la URSS. Esta nueva percepción se concretó en el Tratado de Bruselas del 17 de marzo de 1948, por el que Francia, el Reino Unido y los países del Benelux crearon la Organización de Defensa de la Unión Occidental. El fin era la legítima defensa colectiva. Ni Estados Unidos ni Alemania formaban parte de esta alianza.

El 4 de abril de 1949 se firmó el Tratado de Washington, que creó la Alianza Atlántica (OTAN). Estados Unidos y Canadá formaban parte de ella, junto a los anteriores, más Dinamarca, Portugal, Noruega e Islandia.

Estados Unidos quería reafirmar a Alemania para hacer frente a la amenaza soviética pero Francia se oponía. Surgió así el proyecto de Comunidad Europea de Defensa, cuyo Tratado Constitutivo se firmó el 27 de mayo de 1952 por parte de Francia, el Reino Unido, Benelux, Alemania e Italia. Preveía la creación de un Ejército Europeo. La Asamblea Nacional francesa lo rechazó.

El Tratado de París del 23 de octubre de 1954 reformó el citado Tratado de Bruselas del 17 de marzo creando la Unión Europea Occidental. Firmaron el tratado Francia, el Reino Unido, Benelux, Alemania e Italia. Se preveía la cooperación estrecha con la OTAN, para evitar la duplicación de esfuerzos. De hecho su contenido militar quedó disuelto en la OTAN.

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

En paralelo a estos precedentes militares se inició el proceso de integración económica europea. El 25 de marzo de 1957 (acaban de cumplirse 40 años) se firmaron los Tratados de Roma que creaban la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comisión Europea para la Energía Atómica (EURATOM). Les había precedido, el 19 de abril de 1951, el tratado de París, que creaba la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA).

La filosofía de los padres fundadores de las comunidades europeas es bien conocida: ante todo, evitar otra guerra europea entre Alemania y sus vecinos. Por otra parte, los países de Europa Occidental se veían obligados a aunar esfuerzos para evitar verse relegados al papel de mero sujeto pasivo de la historia.

La unidad política era el objetivo final; la integración económica sólo un paso previo. En la década de los cincuenta Walter Hallstein, uno de los presidentes de la Comisión Europea, veía la marcha hacia la unidad europea en tres etapas: unión aduanera, unión económica y unión política.

Este es el enfoque federalista, compartido por Alemania, Francia el Benelux y España, pero rechazado por otros países, como el Reino Unido o los países escandinavos, que prefieren un enfoque intergubernamental.

EL TRATADO DE MAASTRICHT

Dentro de la CEE, los primeros pasos hacia la coordinación en materia de política exterior se dieron a partir del Informe Davignon, de 1970. El Acta Única, de 1986, formalizó el sistema de consultas y coordinación: nació así la Cooperación de Política Exterior. Tenía un carácter estrictamente intergubernamental, voluntario y no obligatorio, con predominio de lo declarativo sobre la acción, con tratamiento insuficiente de la seguridad y ausencia total de la defensa.

Para hacer frente a estas limitaciones y para que la Unión Europea (UE) pudiera actuar con una sola voz en el ámbito internacional, el Tratado de la UE, o Tratado de Maastricht, del 7 de febrero de 1992, creó la Política Europea de Seguridad Común (PESC), como uno de los tres pilares básicos de la UE. El artículo B cita entre los objetivos de la UE: “afirmar la identidad de la escena internacional, estableciendo una política exterior y de seguridad común, que incluya en el futuro, la definición de una política de defensa común, que podrá conducir, en su momento, a una defensa común” Es decir, el Tratado de Maastricht incorpora la seguridad y, aunque de forma críptica, la dimensión de defensa.

El artículo B está desarrollado en el Título V (Artículo J.4) y prevé:

-La UE pide a la Unión Europea Occidental (UEO) que forme parte integrante del desarrollo de la UE, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la UE en el ámbito defensivo.

-En materia de defensa todas las decisiones se toman por unanimidad (se excluye la mayoría cualificada).

-Se respetarán las obligaciones contenidas en el Tratado del Atlántico Norte.

Este artículo no es óbice para la cooperación entre dos o más Estados en el marco de la UEO o de la OTAN.

En este punto el Tratado de Maastricht supone un compromiso entre la concepción europeísta (federalista) y la atlantista (intergubernamental): se separan los conceptos de seguridad y defensa. La PESC abarcará las cuestiones de seguridad. El ámbito de defensa (o sea, el recurso a medios militares) corresponde a la UEO. El ámbito defensivo queda excluido de las acciones comunes, instrumento básico de la PESC.

La UEO tiene una naturaleza dual: componente defensivo de la UE y refuerzo del pilar europeo de la OTAN. El Tratado de Maastricht incluye dos declaraciones anejas que desarrollan esta doble perspectiva:

a) Relaciones UEO-UE: el objetivo es convertir por etapas a la UEO en componente defensivo de la UE. Se establece una sincronización y cooperación estrecha entre ambas. Los miembros de la UE que no lo sean de la UEO son invitados a adherirse o a convertirse en observadores de la UEO. Grecia se adhirió. Dinamarca, Finlandia, Suecia, Irlanda y Austria pasaron a ser observadores.

b) Relaciones UEO-OTAN: el objetivo es desarrollar la UEO como refuerzo del pilar europeo de la OTAN. Ambas organizaciones estrecharán sus relaciones. Los miembros de la OTAN que no lo sean de la UEO son invitados a convertirse en miembros asociados de ésta, con derecho a participar plenamente en sus operaciones militares. Turquía, Noruega e Islandia se convirtieron en miembros asociados de la UEO.

El desarrollo del Tratado de Maastricht en el campo de la defensa supuso cambios significativos en la UEO: la sede de ésta se trasladó de Londres a Bruselas, lo que facilita su contacto con la OTAN y con la UE. Se creó una célula de planeamiento en la UEO. Se definieron las misiones militares de ésta (defensa del territorio, operaciones de carácter humanitario, de evacuación, de mantenimiento de la paz). Se creó el centro de satélites de la UEO en Torrejón. Se estudia la creación de una Agencia Europea de Armamentos. El proceso sigue abierto: se trabaja en identificar medios y mandos OTAN para misiones UEO, creación de mecanismos de consulta adecuados entre ambas, etc.

Sin embargo, los países más europeístas no han podido convencer a los demás para que el país que ostente la Presidencia de la UE asuma la de la UEO (sólo España, por casualidad, tuvo las dos en la segunda mitad de 1995).

Pese a estos progresos, la guerra de Bosnia supuso el choque del Tratado de Maastricht con la dura realidad, demostrando que al carecer de un elemento militar propio la política exterior de la UE es poco creíble. Solo cuando EEUU se comprometió militarmente, permitió acciones aéreas de la OTAN, la guerra entró en vías de solución. Aunque el Tratado de Maastricht lo hubiera permitido, la UEO no fue utilizada para coordinar la intervención de varios de sus países miembros en la crisis yugoslava, en el marco de la ONU, como tampoco lo está siendo en la actual operación IFOR de la OTAN.

El protagonismo de la UEO en el conflicto de Bosnia se ha limitado a aspectos secundarios: control del embargo en el Adriático (operación combinada OTAN-UEO), control de sanciones en el Danubio, policía de Mostar (asesoramiento de la policía local y participación en patrullas mixtas).

LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL (CIG)

En vista de la escasa eficacia y credibilidad de la PESC, la CIG en curso se propone reformarla. El objetivo básico de la CIG es la reordenación interna de la UE para hacer posible su ampliación. Para el logro de este objetivo se pretende: acercar la UE a los ciudadanos; reformar sus instituciones (el replanteamiento de la mayoría cualificada en primer lugar); refuerzo del papel exterior de la UE, o la reforma de la PESC. Esta última se desglosa en tres puntos:

- Más representación y visibilidad (creación de un *mister PESC*).
- Más preparación, creando una unidad de análisis que suponga un *input* propio, distinto de la mera yuxtaposición de puntos de vista nacionales (embrión de un Ministerio de Asuntos Exteriores europeo).
- Refuerzo del elemento defensa, sin el que la PESC carece de credibilidad.

MISIONES DE PETERSBERG

Es en el Consejo Atlántico de Berlín (3 de junio de 1996) cuando se da un paso trascendental hacia la autonomía europea de seguridad y defensa con la creación de las misiones Petersberg. Supone un desarrollo importante de las relaciones entre la UEO y la OTAN, tema que centra las discusiones sobre la identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la Conferencia Intergubernamental (CIG).

La defensa colectiva europea frente a un ataque exterior sigue siendo responsabilidad de la OTAN (Artículo 5 del Tratado de Washington y Artículo 5 del Tratado de Bruselas). Pero las nuevas misiones de gestión de crisis (excluidas del Artículo 5 de los citados tratados), o misiones Petersberg, podrán ser realizadas bajo responsabilidad de la UEO, pero con medios colectivos de la OTAN, cuando se den determinadas circunstancias. Se acuña el concepto *fuerzas separables de la OTAN, pero no separadas*. El tipo de misiones que podrán realizarse, citadas más arriba, son: operaciones humanitarias, de evacuación, mantenimiento de la paz o imposición de la paz.

PROYECTO DE INTEGRACIÓN DE LA UEO EN LA UE

En la cumbre franco-alemana de Nuremberg se lanzó, el 9 de diciembre de 1996, un proyecto más ambicioso. Kohl y Chirac dirigieron una carta al presidente del Consejo Europeo pidiendo la inserción progresiva de la UEO en la UE. La CIG debiera fijar un plan por etapas y con fechas concretas.

España, Italia, Bélgica y Luxemburgo apoyan el plan franco-alemán. El Reino Unido, Austria, Suecia, Dinamarca y Finlandia se oponen. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores británico, Robin Cook, ha reiterado la oposición de su país. Así, este proyecto no prosperará en la CIG.

La reforma de la PESC en lo relativo a seguridad y defensa probablemente se limitará en la CIG a dar carta de naturaleza a las misiones Petersberg y al refuerzo del texto sobre seguridad y defensa del Tratado de Maastricht. Si allí se dice que “la UE pide a la UEO que forme parte integrante del desarrollo de la UE, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la UE en el ámbito defensivo”, un borrador en el que ahora se trabaja dice “el objetivo es la gradual integración de la UEO en la UE”. Este texto no ha sido aprobado aún y no es seguro que lo sea. En todo caso, puede excluirse que el plan por etapas y por fechas propuesto por Francia y Alemania vaya a ser aceptado.

ALBANIA

En los últimos meses la crisis de Albania ha confirmado la escasa capacidad de la UE y de la UEO para hacer sentir su peso en la escena internacional. Algunos países de la UE pensaban que esta era una ocasión perfecta para utilizar a la UEO, en los tér-

minos del Tratado de Maastricht. La oposición del Reino Unido y Alemania lo hizo imposible. La fuerza multinacional que actúa en Albania está formada únicamente por países voluntarios (algunos pertenecen a la UE y otros no). Esto es lo único que cabe hoy y es el modelo para el próximo futuro.

Cutilheiro, secretario general de la UEO, opina que “la coalición de voluntarios no debe convertirse en norma para intervenciones militares de este tipo de la UE. Ello perjudica la credibilidad de la UEO”.

El presidente de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, el español Lluís Maria de Puig, denunció la ausencia de cohesión de la UE.

CONCLUSIONES

La Política Exterior y de Seguridad Común cuenta con instrumentos económicos (apertura del mercado comunitario, ayuda), pero no con un instrumento militar. Por esto sigue siendo básicamente declarativa y tiene una credibilidad limitada. Dotarse de un elemento de defensa es el ser o no ser para la PESC.

Hoy por hoy no se dan las condiciones para que exista una política exterior ni una política de defensa comunes en la UE. Los intereses, enfoques, y tradiciones de los países miembros divergen demasiado. Los factores diferenciales pesan más que los intereses comunes. La soberanía nacional, lo intergubernamental, el veto, prevalecen. Falta voluntad política para ir más allá.

Sin embargo, la dinámica de integración económica está en marcha. Hay una clara voluntad de avanzar hacia la moneda única. Esto llevará a la integración de las políticas económicas. Cuando exista una política económica común, o una política de seguridad interior común, el margen para políticas exteriores y de defensa independientes se irá reduciendo. A largo plazo esta lógica conduce a la aparición de una política exterior y de defensa unificada.

Los países miembros de la UE saben que sólo su plena integración evitará que queden convertidos en meros sujetos pasivos de la Historia. El proceso de integración no podrá quedarse sólo en lo económico; la lógica interna de la integración económica los llevará a la integración política y militar. Este es el hecho central.

Factores muy diversos influirán en el ritmo del avance hacia la identidad europea de defensa. Entre ellos, la evolución de la Alianza Atlántica, la percepción de las amenazas de carácter militar para Europa y la influencia que, por acción o por omisión, ejerza EEUU. Hoy existe un compromiso norteamericano sólido con la defensa de Europa y nadie en Europa quiere que el desarrollo de la identidad europea de defensa

tenga sentido antiamericano. Hay consenso en que la presencia norteamericana en Europa sigue siendo indispensable. Como las misiones Petersberg ponen de relieve, la identidad europea de defensa se desarrolla en el seno de la OTAN.

Siguen subsistiendo dentro de la UE los dos enfoques mencionados: el federalista, partidario del rápido desarrollo de la identidad europea de defensa, y el intergubernamental, contrario a ella. Esta falta de entendimiento pudiera llevar a que los países dispuestos a avanzar lo hagan solos. Se espera que la CIG incluya fórmulas de cooperación reforzada, flexibilidad o geometría variable que lo hagan posible (de hecho el Artículo J4.5 del Tratado de Maastricht ya lo prevé, al decir que el Tratado no es óbice a la cooperación entre dos o más Estados en el marco de la UEO o de la OTAN).

Si la UE no llegara a dotarse de mecanismos de flexibilidad en la CIG para temas militares no cabe excluir la posibilidad de que los países dispuestos a avanzar lo hagan al margen de la UE, siguiendo el modelo de la Brigada Franco-alemana, el Eurocuerpo, o Eurofor y Euomarfor.

No me atrevería a decir cuanto tiempo va a transcurrir hasta que aparezca un Ministerio de Asuntos Exteriores Europeo o un Ministerio de Defensa Europeo. Seguramente varias décadas. Hay que dar tiempo al tiempo. Pero estoy convencido de que esta es la dirección de la Historia y nadie podrá pararla.