

50/2011

29 junio de 2011

Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga

LA DEFENSA EUROPEA DEL
TRATADO DE BRUSELAS DE 1.948 AL
DE LISBOA 2.010

LA DEFENSA EUROPEA DEL TRATADO DE BRUSELAS DE 1.948 AL DE LISBOA 2.010

Resumen:

Aunque se trata de una verdad ignorada, el esfuerzo para la creación de una Europa de Defensa comenzó tan solo tres años después de concluir la Segunda Guerra Mundial, con la firma por seis países europeos del Tratado de Bruselas.

En los años siguientes aquella iniciativa desembocó en el nacimiento de la OTAN, de la UEO y finalmente de las Instituciones de política exterior y defensa que siguen perfeccionándose hoy.

La UEO, que solo cesará de jure y facto el próximo 30 de Junio de 2011, llegó a disponer de una estructura sólida que, de haber existido la voluntad política, se habría convertido en la base para un Ejército europeo adecuado.

El presente trabajo rebate con distintos argumentos el hecho de que Europa sea una "potencia económica, un enano político y un gusano militar", en especial porque en el siglo XXI es imposible deslindar estos tres aspectos.

De igual forma que la Unión Europea ha avanzado en la creación de un Servicio de Acción Exterior, el autor propone la creación de un Ejército Europeo que podría incluir alrededor de 150.000 efectivos.

Abstract:

Though it is a forgotten truth, the effort to build a European Defence, began only three years after the end of the II World War, with the signature of the Brussels treaty by six European states.

In the following years, that initiative gave way to the birth of NATO, the Western European Union and finally to the Institutions of Foreign Policy and Defence that continue its process of improvement today. The WEU will only cease its existence in June 2011 and with its solid structure might have been the basis for an adequate European Army, should there had been

the necessary European political will.

With different arguments, the essay denies the saying that Europe is an economic giant, a political dwarf and a military worm, especially because in the XXI century it is impossible to segregate each one of these three aspects.

In the same way that the European Union has advanced with the construction of a European Service of External Action, the author proposes the creation of a European Army that would be composed by around 150.000 men.

Palabras clave:

Tratado de Bruselas de 1948, OTAN, UEO, UE, OSCE, Estados Unidos, Bruselas, Ejército Europeo, Servicio Europeo de Acción Exterior.

Keywords:

1948 Brussels Treaty, NATO, WEU, EU, OSCE, United States of America, Brussels, European Army, European Service of External Action.

1.-LOS TIEMPOS DE LA UEO

La construcción de una Europa de defensa ha venido siendo uno de los anhelos del viejo continente desde largos años y de forma más estructurada desde que comenzara a dibujarse el gran reto de la integración europea poco después de finalizar la segunda guerra mundial.

No era lógico haber comenzado la construcción europea por la vía económica sin haber considerado la necesidad de diseñar a la vez, o quizá antes, una Europa política y una Europa militar. Los padres fundadores pensaron, incluso cuando el proceso estaba ya bien avanzado, que hubiera sido conveniente empezar la integración trazando los vínculos culturales sobre los que se hubieran implantado las restantes realidades en creciente grado de concreción.

Siguiendo la lógica de este argumento, de hecho los esfuerzos europeos se iniciaron por la vía defensiva. Casi una década antes de la firma del tratado de Roma de 1957 constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el 17 de Marzo de 1948, cinco países – Francia, Reino Unido y los tres Benelux – firman en Bruselas un documento que pese a llevar el largo título de Tratado Económico, Social, Cultural y de Defensa colectiva, fue en la práctica la respuesta que algunos países occidentales daban a la amenaza militar que la Unión Soviética desplegaba sobre Europa Central.

Aquel esfuerzo de cinco países tuvo una doble consecuencia: de un lado, solo un año más tarde, los cinco de Bruselas firman el Tratado de Washington al que se adhieren no solo los

Estados Unidos y Canadá sino también otros cinco países europeos como son Italia, Portugal, Dinamarca, Noruega e Islandia. Nace así el Tratado del Atlántico Norte en el que aun están ausentes importantes países europeos – en especial la República Federal de Alemania - pero en el que ya incluye el artículo 5 que acuña el principio de que un ataque contra uno de los aliados será considerado como un ataque contra todos. Un año más tarde, el Tratado cobra vigor y se refuerza estructuralmente convirtiéndose en una Organización, la OTAN, que tiene como primer comandante para Europa a quien entre 1953 y 1961 sería Presidente de los Estados Unidos, el General Eisenhower.

La segunda consecuencia de la firma del Tratado de Bruselas de 1948 sería la reunión que en 1954 efectúan los cinco países en Londres y reforzados por La República Federal de Alemania e Italia, los dos grandes derrotados de la guerra, configuran la Unión Europea Occidental en cuyo estatuto figura un artículo VIII más ambicioso territorialmente que el artículo 5 de la OTAN. Señala aquel que, a petición de una de las partes contratantes, se abrirán consultas sobre una situación que, en cualquier punto del mundo, pueda constituir una amenaza a la paz o a la estabilidad económica de los aliados.

Es decir, a mediados del siglo XX, con la segunda guerra mundial recién terminada y aun no cicatrizada, antes de que la Europa económica y política haya echado a andar, el flanco defensivo avanza a buena velocidad, no solo en su dimensión transatlántica sino en la estrictamente continental. A partir de ese momento, la UEO no deja de crecer y con sus cuatro estatutos (miembros plenos, observadores, socios y asociados) incluye a 27 países europeos de los más diversos orígenes – miembros de la UE, aliados de la OTAN, candidatos y neutrales -. Ya próximo el final del siglo, en 1987, con el Acta Única Europea recién firmada, los miembros de la UEO reunidos en la plataforma de La Haya, concluyen que la integración europea no estará completa si no incluye la dimensión de seguridad y defensa.

Es en aquellos años del último decenio del siglo XX, cuando la UEO, al amparo de su artículo VIII-3, realiza una serie de intervenciones que intentan reforzar su perfil defensivo y convertirse en una autentica alianza militar. La operación de desminado en el Golfo tras la guerra entre Irán e Irak (1988-90), la protección humanitaria a los refugiados kurdos en el Norte de Irak, la vigilancia de los embargos a Yugoslavia tanto en el Adriático como en el Danubio, la formación de policías en Bosnia y en Albania en 1997, el desminado en Croacia entre 1999 y 2001 y el control del acuerdo de Belgrado sobre Kosovo efectuado por el Centro de Satélites desde Madrid son las principales operaciones que la UEO efectuó durante sus 50 años de existencia.

2.- ALGO MÁS SOBRE LA UEO

La Cumbre de Maastricht y las dos Declaraciones de los Ministros de la UEO celebradas en 1991 marcan el momento álgido de esta Organización que se configura como el componente defensivo de la UE y como el pilar europeo de la OTAN. Los Ministros invitan a los miembros de la Unión Europea acceder a la UEO e igualmente los países europeos aliados en la OTAN son invitados a sumarse como miembros asociados.

Para reforzar la vinculación de la UEO con las Instituciones euro-atlánticas la sede de aquella se traslada de Londres a Bruselas, donde los Embajadores de los 28 países acreditados ante ella – los miembros plenos Bélgica, Francia, RFA, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido; los asociados Noruega, Turquía e Islandia; los observadores Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia y los socios Bulgaria, Chequia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia – celebran semanalmente reuniones del Consejo en el edificio de su antigua sede en la Rue du Regent junto al Savlon.

Cuatro veces al año, alternativamente en la sede de la UEO y de la Otan y con semejante periodicidad con la UE, la UEO refuerza sus relaciones con ambas instituciones Euro-atlánticas. Igualmente se mantienen estrechos contactos con la OSCE y con países como Estados Unidos y Canadá en el Foro Anual Transatlántico, con Rusia, Ucrania, con los países Mediterráneos y con Malta y Chipre. La Organización cuenta en esos años con una muy completa y compleja estructura tanto civil como militar que incluye una Célula de Planificación, un Centro de Situación, el Centro de Satélites de Torrejón, el Instituto de Estudios de Seguridad de París y la Asamblea Parlamentaria que se reúne semestralmente también en la capital francesa.

Aquellos últimos lustros del siglo XX fueron los años dorados de una UEO que, sin embargo, pese a la importante estructura apuntada, nunca llegó a arrancar con firmeza. Algunas de las crisis apuntadas parecían especialmente diseñadas para que la Unión, con sus incipientes ejércitos bien pertrechados –Eurofor, Euromarfor, Eurocorps, las Fuerzas Anfibias etc., hubieran podido hacer su bautismo de fuego y convertirse en el autentico ejército europeo que descargara a la OTAN, progresivamente envuelta en otras operaciones a escala mundial, en acciones europeas de envergadura media. Aunque la defensa europea nunca se planteó como una alternativa a la OTAN – y por lo tanto a la presencia norteamericana en el continente – lo cierto es que Washington y sus más fieles aliados en Europa, nunca quisieron apoyar una iniciativa militar europea que pudiera poner en entredicho la acción en Europa de la Alianza Atlántica.

De esta forma, las fuerzas puestas a disposición de la UEO por los estados miembros, quedaron limitadas a actuar en operaciones de carácter humanitario, de formación, reconstrucción y control dejando paso a la OTAN – que es casi tanto como decir a los EE.UU. – cuando las circunstancias demandaban una intervención militar de envergadura como ocurrió con el conflicto de Kosovo.

3.- GIGANTE ECONÓMICO, ENANO POLÍTICO Y GUSANO MILITAR

Se ha repetido hasta la saciedad que Europa es un gigante económico, un enano político y un gusano militar. La afirmación es inconsistente en muchos sentidos aunque no resulte equivocada en su conjunto. Flaquea desde su base porque no es posible en pleno siglo XXI deslindar lo económico de lo político y de lo militar. A medio plazo, no se puede ser una potencia económica si no se es también política y militar. Es cierto que el PIB integrado de los 27 países miembros de la UE es superior al de los Estados Unidos y por consiguiente, la Unión es la primera potencia económica del mundo, aunque no lo sea en renta per cápita al tener una población que casi duplica a la estadounidense.

La proyección económica mundial de la UE, aunque la Unión sea el principal grupo contribuyente a los países en desarrollo, carece de la efectividad consiguiente al no venir acompañada de una política y un ejército potentes y efectivos lo que resta la capacidad de influencia que a Washington le brinda su importante componente militar. Por añadidura, la actual crisis mundial ha mostrado las debilidades de una Unión que pese a tener una moneda común que se proyecta en la eurozona y un espacio social común – Shenguen -, aun carece de una unión económica y una unión financiera.

La debilidad política es también un hecho y se ha reflejado en el esfuerzo aun insuficiente desplegado después del Tratado de Lisboa con la incapacidad de consensuar una Constitución Europea y unas instituciones – la Presidencia permanente del Consejo, la Alta Representación de Acción Externa – que pese a la valía indudable de sus titulares, no son aun capaces de empañar las presidencias rotativas, al menos de sus países más potentes, ni los Ministros de Exteriores de los países principales. La UE ya tiene un teléfono como requería Kissinger hace tres décadas pero es un contestador automático que con demasiada frecuencia remite al consultante a los teléfonos nacionales especialmente interesados en cada consulta concreta.

En lo que respecta a la fragilidad militar europea, la cuestión se vuelve particularmente delicada ya que los 27 países miembros de la UE poseemos unos ejércitos que

numéricamente rebasan en más de un millón de hombres al ejército norteamericano, pero debido a su fraccionamiento y a su débil equipamiento tienen un nivel de efectividad infinitamente menor que nuestro aliado estadounidense. Hay ejércitos muy fuertes y numerosos en el mundo, el ruso, el chino, el indio, el turco, el egipcio, algunos ejércitos europeos. Pero en el fondo el único ejército capaz de mantener una guerra sostenida, duradera y en cualquier punto del mundo, es el estadounidense.

4.- LAS INSTITUCIONES EUROPEAS DE EXTERIORES Y DEFENSA

De alguna forma quien esto escribe fue el último Embajador de España ante la UEO. Teóricamente esta organización siguió existiendo más allá del año 2001 en que su estructura comenzó a integrarse en la UE a través del Comité Político y de Seguridad interino (COPSI) que en 2002 superó su interinidad convirtiéndose en el brazo permanente de la política y la seguridad europeas. La UEO siguió existiendo aunque apenas conociera actividad y justificara su existencia por la necesidad de los parlamentos nacionales de mantener el control democrático de la seguridad europea.

Aunque de jure en 2010 la Unión Europea decidió la disolución de la UEO con efectividad del 30 de junio de 2011, de facto ya desde 2001 la UEO había dejado de existir al empezar a integrarse como el brazo político-militar de la UE. El COPS ha venido desplegando durante los últimos diez años una acción diplomática intensa que está consiguiendo crear una política común efectiva superadora de la precariedad que caracterizó a la CEE y a la UE casi en sus cincuenta años de vida anteriores.

Sin embargo, ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en los últimos años de existencia operativa de la UEO y en sus años de desvanecimiento en la primera década del siglo XXI, la Seguridad y la Defensa europeas se van configurando progresivamente con la formación de una serie de instituciones que, animadas por una adecuada voluntad política, podrían conducir a la UE a la constitución de una entidad defensiva sólida.

La Comunidad Europea de Defensa, las misiones Petersberg, los acuerdos de Saint Malo, la estrategia de seguridad de 2003 son los jalones que van configurando un terreno que en Lisboa 2007 son respaldados y ordenados bajo el mando de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. Los organismos que se van creando son los siguientes:

- De un lado el ya mencionado Comité Político y de Seguridad encargado de hacer un seguimiento permanente de la situación internacional y de los riesgos para la paz que puedan sobrevenir en cualquier punto del mundo.
- En 2004 se crea la Agencia Europea de Defensa que trabaja en pro de la cooperación militar entre los socios, el desarrollo técnico en este campo y la investigación de sinergias en la industria militar con miras a homogeneizar el material defensivo europeo, facilitar su operatividad conjunta superando la vieja acusación de que las armas existentes en Europa eran más propias de un museo que de un campo de batalla.
- El Servicio Europeo de Acción Exterior se está configurando como una diplomacia europea que sin duda está llamada a desempeñar un papel muy relevante en la escena internacional.
- El Estado Mayor, es el encargado de planificar la estrategia militar y su seguimiento, así como las medidas de prevención por medio de la alerta temprana.
- SITCEN se ha configurado como el Centro de Inteligencia de la UE.
- El Instituto de Estudios de Seguridad, asentado en Paris, se esfuerza por crear una cultura de seguridad y defensa europea.
- La Escuela de Seguridad y Defensa se ha constituido para coordinar y dar criterios comunes a las escuelas militares nacionales.

El despliegue institucional europeo de defensa expuesto es amplio y suficiente. En Lisboa 2007 se dio un nuevo paso complementario de los que en su día se dieron en Roma, Amsterdam y Niza buscando respaldar este importante flanco de la construcción europea. Recoge el Tratado de Lisboa que, la Unión dispondrá de competencia, de conformidad con el Tratado de la UE, para definir y aplicar una política exterior de seguridad común (PESC), incluida la definición progresiva de una política común de defensa.

Es interesante notar, y habrá que reflexionar sobre su alcance, que la Política Común de Seguridad y Defensa forma parte de la PESC, es decir de la Acción Exterior europea y que la Alta Representante, a la sazón Lady Ashton, es a la vez titular europea de Exteriores y Defensa, dos responsabilidades que ningún país occidental ha visto nunca unificadas en un solo Departamento.

Aún tímidamente en Lisboa se avanza hacia la formación de una defensa común, hacia un ejército continental con un Estado Mayor unificado, pero respetando el principio de unanimidad del Consejo Europeo, con lo que se intenta armonizar dos criterios antagónicos: la intergubernamentalidad y la multilateralidad en la defensa europea. Queda con ello abierta la siempre delicada cuestión de la voluntad política de los 27 socios de la Unión, en ausencia de la cual, es difícil progresar en la construcción europea de defensa.

5.- UN EJÉRCITO EUROPEO

El presente trabajo podría – y quizá debería – acabar aquí. En especial porque sumergida Europa y el mundo en una importante crisis económica, el momento no es el más adecuado para presionar a fondo y con urgencia en la construcción de la defensa europea. Es de prever que en los próximos años se dé prioridad absoluta a la superación de las dificultades surgidas en la eurozona y se busque articular debidamente las fragilidades aparecidas en los sectores económico, financiero y social. Sin embargo el autor arriesgará un paso adelante aventurando una teoría que en su momento podría hacer avanzar la construcción de la Europa de la Defensa.

Desde 1957 la integración europea no ha dejado de crecer tanto con la ampliación numérica desde 6 a 27 miembros a través de las extensiones Atlántica, Mediterránea, Neutral y de países ex comunistas, como con la profundización en la esencia comunitaria. Después de medio siglo de éxitos ininterrumpidos, la UE se enfrenta desde 2008 a su primera crisis de importancia que afecta a zonas fundamentales de su estructura.

Contra todo pronóstico, la crisis no proviene de turbulencias causadas por la última ampliación de los nuevos 12 socios (2004 y 2007). Procede por el contrario de la escasa disciplina económica de muchos de los antiguos socios que incurrieron en descontrolados presupuestarios con derivaciones graves en los déficits públicos, deuda externa, desempleo, hundimiento de determinados sectores económicos vitales y debilitación del euro que con excesivo optimismo había pasado a sustituir a la vez a algunas de las monedas más fuertes de Europa y también a algunas de las más débiles.

Desde la firma del Tratado de Roma, Europa se ha atrevido a dar muchos y muy importantes pasos adelante en terrenos económico, monetario, político y diplomático. Los países de la Unión hemos sido capaces de superar mitos tan fuertemente enraizados en el sentimiento popular como la unificación monetaria. Aquel paso se dio en 2002 de forma rotunda ya que la moneda única pasó a sustituir a monedas nacionales como el marco, el franco, la peseta o la lira que desaparecieron del mercado. Otros procesos unificadores son, por el momento,

Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga

más modestos ya que se simultanean con la persistencia de símbolos nacionales como son la bandera, el himno, la presidencia permanente del Consejo, el servicio diplomático.

No es fácil imaginar que, a medio plazo, un Ejército Europeo pueda nacer como sustitutivo de los 27 ejércitos nacionales. Más probable es que aquel Ejército podría nacer como el equivalente militar de lo que está siendo el Servicio de Acción Exterior de la UE que es un servicio diplomático equivalente al de un país europeo mediano con unos 6000 funcionarios de diversas categorías y procedentes de los países miembros.

En una apuesta aventurada, cabría decir que el equivalente militar de la diplomacia europea sería un ejército de unos 150.000 efectivos lo que representaría aproximadamente el 5% de los ejércitos existentes en Europa. Naturalmente es una cifra que quedaría muy lejos de ejércitos nacionales como el americano, el ruso o también el británico, el francés o el turco. Pero sería más fuerte que los construidos hasta ahora en el ámbito europeo como Eurofor o Eurocorps y correctamente homogeneizado, debería ser capaz de hacer frente a las necesidades que se presenten a nivel continental.

En el estadio de desarrollo en que se encuentra hoy Europa, resulta difícil imaginar que la UE pueda ir más lejos en un ámbito tan emblemático como lo es el militar.

*Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga
Embajador de España*