

EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

POR IGNACIO COSIDÓ

Europa aspira a una defensa común desde la década de los 50, antes incluso de la propia fundación de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, ni la frustrada Comunidad Europea de Defensa ni la por décadas durmiente Unión Europea Occidental han permitido hasta la fecha colmar esa aspiración. Tras décadas de intentos y frustraciones parece que ahora asistimos al nacimiento definitivo de una defensa europea en el marco de la Unión. ¿Se trata de un camino de no retorno? ¿Cuál será la naturaleza de esta nueva dimensión militar de la Unión? ¿Asumirán los europeos la responsabilidad de garantizar su seguridad y su defensa de forma plena y autónoma? Estos son algunos de los interrogantes a los que trataremos de dar respuesta en este capítulo.

El proceso que lleva desde la Cumbre de Saint Maló en 1998 hasta el texto de Tratado pretendidamente constitucional aprobado en la Cumbre de Bruselas en junio de 2004 ha sido descrito con profundidad en varios de los capítulos anteriores. No vamos a reiterar por tanto ni los principales hitos, ni sus razones, ni sus consecuencias. Nuestro objetivo es analizar cuál puede ser el desarrollo futuro de la política de seguridad y defensa europea partiendo de la base de las disposiciones del nuevo Tratado constitucional (1), de la Estrategia de Seguridad aprobada (2) y de la evolución política y estratégica previsible.

El futuro de la Defensa Europea dependerá de la evolución de dos factores fundamentales: la voluntad política de los países miembros de la Unión y las capacidades de que dispongan. Por

(1) Texto final aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 16 junio de 2004.

(2) “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, documento aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas el 12 de diciembre de 2003.

ello nos centraremos a continuación en analizar cuál puede ser la evolución de cada uno de esos factores.

LA VOLUNTAD DE DEFENSA

El proyecto europeo, desde su fundación por el Tratado de Roma, se había automarginado de los asuntos militares de seguridad y defensa. Todas esas materias habían sido delegadas en la OTAN en primera instancia y de forma más tenue en la Unión Europea Occidental, que a partir de determinado momento habría pasado a considerarse como el “brazo armado” de la Unión (3).

El Tratado de Constitución aprobado el pasado junio supone la culminación de una inflexión iniciada con el Tratado de Maastricht con la inclusión definitiva de la defensa como un componente de la unión política que pretende constituirse. Así, por primera vez en la historia de la Unión Europea se incluye en su Tratado una cláusula de defensa mutua que a pesar de sus matices constituye una ruptura radical con el pacifismo tradicional de la organización (4).

El motor fundamental de esta transformación ha sido la voluntad expresada por una mayoría de miembros de la Unión de convertir la organización de un mero espacio económico en un ente de naturaleza política. En esa larga, compleja e inacabada evolución, la política exterior, de seguridad y defensa común constituye un componente imprescindible para poder considerar a la Unión como un verdadero actor político. La política de defensa europea ha sido así más un ejercicio de voluntad que una necesidad estratégica (5).

La imposibilidad de una defensa europea

-
- (3) Así se recoge en el Tratado de la UE de Ámsterdam: *“La Unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam”*.
 - (4) El apartado 7 del artículo I-41 establece: *“En caso de que un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas”*. *“Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”*.
 - (5) De hecho la Defensa de Europa ha estado tradicionalmente garantizada y sigue estándolo por la OTAN.

La consolidación constitucional de una defensa europea no implica que el futuro desarrollo de esta dimensión no siga contando con al menos tres elementos de resistencia interna bien definidos. En primer lugar, hay un grupo de países que pueden definirse como “atlantistas”, encabezados por el Reino Unido, que consideran no sólo innecesario sino peligroso dotar a la Unión de una capacidad autónoma de defensa común si ello contribuye a debilitar el vínculo trasatlántico. Para estos países, una cosa es dotar a la Unión de una capacidad militar de actuación exterior para intervenir en crisis de forma autónoma, y otra distinta es que la defensa de Europa siga siendo responsabilidad esencialmente de la OTAN. En este sentido, toda iniciativa europea que facilite la desvinculación de los Estados Unidos respecto de la defensa de Europa es vista por este grupo de miembros como una clara amenaza a su seguridad (6).

En segundo lugar, hay otro grupo de socios que tradicionalmente se han definido como neutrales o “no alineados” (7) que son particularmente reacios a nuevos avances en materia de defensa dado que no quieren asumir nuevos compromisos en este campo. La posición de estos países es compleja en la medida en que la neutralidad parece tener como condición lógica la existencia de dos polos sobre los que lograr la equidistancia, por lo que una vez finalizada la confrontación entre bloques esta posición de neutralidad carece en buena medida de sentido. No obstante quedan tres herencias de la Guerra Fría en estos países que no serán fáciles de superar. En primer lugar, su soberanismo, es decir, el principio de que su defensa es una cuestión estrictamente nacional que no debe depender de los compromisos de otros. En segundo lugar, su aislacionismo o la resistencia a involucrarse en alianzas que puedan implicar tener que embarcarse en aventuras militares en las que no estén estrictamente comprometidos sus intereses de seguridad. Finalmente, su pacifismo, su rechazo al uso de la fuerza militar si no es en la defensa estricta de su soberanía y su territorio.

Por todas estas razones, este grupo de países neutrales, que ya han puesto serias objeciones a la inclusión de una cláusula de defensa común en el Tratado constitucional (8), seguirán previsiblemente siendo un freno al desarrollo de la defensa europea en el futuro.

(6) La propuesta de creación por parte de Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo de un Cuartel General independiente en Tervuren, que tanta indignación causó en la administración norteamericana, es el tipo de iniciativas que para este grupo de países “atlantistas” debe evitarse a toda costa.

(7) Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia.

(8) Sólo en última instancia estos cuatro países dirigieron una carta a la Presidencia italiana en la que se mostraron dispuestos a aceptar una cláusula de asistencia que se limitara a hacer referencia al artículo 51 de

Por último, nos encontramos con el grupo de los diez nuevos socios incorporados a la Unión tras su última ampliación formalizada el pasado mes de mayo (9). La posición de estos países suma a las tesis atlantistas algunos elementos soberanistas. La experiencia histórica de los países del Este, sometidos durante décadas al imperio totalitario soviético, hace que su percepción de seguridad sea más intensa que en los países de Europa occidental. En este sentido, tienen mucha más confianza en la cobertura de seguridad que les proporcionan los Estados Unidos a través de la OTAN que en el posible desarrollo futuro de una defensa europea autónoma.

Pero a este atlantismo radical, en ocasiones mucho más acusado que el de los propios europeos “atlánticos”, unen su rechazo a someter su recién recobrada soberanía nacional a las grandes potencias europeas (10). Por este doble motivo, los países del Este contemplan el desarrollo de la política de defensa común con enorme escepticismo e incluso como un posible riesgo. Sus intereses prioritarios en Europa se centran en la esfera económica, mientras que su confianza estratégica la depositan en Estados Unidos, un aliado que les ofrece mayor garantía en este terreno con un menor riesgo de injerencia en sus propias políticas nacionales de seguridad y defensa.

En definitiva, podemos afirmar que la voluntad política en la Unión para desarrollar una política de defensa común no es unánime y ni siquiera mayoritaria. El problema es que los avances futuros en materia de defensa común estarán más en función de la voluntad política de los Estados que de las ambiguas disposiciones constitucionales, máxime cuando la cláusula de asistencia incorporada con tanto esfuerzo al Tratado consiste en una mera referencia al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, el Tratado constitucional posibilita poder seguir avanzando en el desarrollo de una defensa europea, pero no garantiza que este progreso vaya a producirse.

Es más, hoy existe un consenso bastante generalizado en el seno de la Unión de que la defensa de Europa debe seguir siendo competencia de la Alianza Atlántica, como se reconoce en el propio Tratado al afirmar que la OTAN “seguirá siendo, para los Estados miembros que

la Carta de las Naciones Unidas. Esta concesión posibilitó la inclusión de esta tenue cláusula de asistencia en la redacción final del tratado.

(9) Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre, Estonia, Letonia y Lituania.

(10) En particular en algunos de estos países existe un recelo, también justificado en la propia experiencia histórica, respecto a Alemania.

forman parte de la misma (11), el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta” (12). Nuestra previsión es que este consenso seguirá vigente en el seno de la Unión por un largo plazo y que por tanto será difícil poder hablar en un futuro previsible de una verdadera defensa europea en sentido estricto.

El único factor que puede modificar esta predicción, en el sentido de propiciar un rápido desarrollo de una defensa europea al margen de la Alianza Atlántica, sería un triunfo de las tesis aislacionistas en una próxima administración norteamericana. Así, sólo en el supuesto de que los Estados Unidos decidieran desvincularse progresivamente de la OTAN, tendría verdadero sentido estratégico la creación de una defensa europea autónoma e independiente.

Reconocer este consenso sobre una división de facto de responsabilidades mediante la cual la OTAN seguiría encargándose de la defensa de Europa, mientras que la UE podría asumir de forma autónoma operaciones en el exterior en las que la Alianza Atlántica decida no involucrarse, no significa desconocer que hay países que consideran que una dimensión de defensa es una exigencia ineludible desde el punto de vista de la coherencia política interna de la Unión. Es más, en el caso de Francia no solo se apuesta por el desarrollo de una defensa europea autónoma en base a una lógica interna de construcción europea, sino que lo hace también sobre una lógica estratégica propia. Esta estrategia pasaría por convertir a la Unión Europea en un actor de seguridad plenamente autónomo e independiente de los Estados Unidos. La Unión contribuiría de esta forma a construir un orden mundial más multipolar que el actual, en el que Estados Unidos gozaría de una excesiva hegemonía. En esta visión, la Unión debería por tanto actuar como un factor de contención de la única superpotencia existente.

Esta doctrina, que no suele expresarse frecuentemente de forma abierta, pero que viene marcando de forma consistente la política exterior y de seguridad francesa e incluso la del actual eje franco-alemán (13), tiene además un importante respaldo en términos de opinión pública en varios de los miembros de la Unión (14).

(11) Hoy la gran mayoría de los miembros de la Unión Europea, así como todos los países candidatos, son a su vez aliados en la OTAN.

(12) Apartado 7 del artículo I-41.

(13) A este eje bilateral se le une en esta posición algunos países pequeños como Bélgica o Luxemburgo. Tras la victoria del Partido Socialista es necesario también incluir a España en este grupo.

(14) Según el Euro-barómetro de febrero de 2003 un 63% de los encuestados se declaró a favor de una política exterior y de seguridad común, un 22% en contra y 15% indiferente. En el caso de la política de seguridad y defensa común, esos porcentajes fueron de un 71% de media a favor, 17% en contra y 12% indiferente, triunfando el porcentaje en todos los países de la UE, incluidos los más reticentes.

Es necesario reconocer por tanto que en el seno de la Unión existe una gran falla doctrinal entre aquellos que siguen considerando la relación trasatlántica como el elemento esencial de la defensa europea y aquellos que reconociendo esa realidad aspiran a constituir una defensa autónoma e independiente. Esta cuestión, básica para poder definir una estrategia de seguridad europea, está aún pendiente de solución y subyace en todos los debates y decisiones que existen en materia de seguridad y defensa dentro de la Unión.

Consciente de esta división, la Estrategia de Seguridad Europea se mueve con grandes dosis de ambigüedad entre ambas posiciones, aunque se puede observar cierto desliz hacia posiciones más autonomistas. Así, el documento se limita a calificar a la OTAN como “una importante expresión de las relaciones trasatlánticas” frente al Tratado constitucional que la considera “fundamento de su defensa colectiva”. Por otro lado, el documento aboga por un multilateralismo eficaz centrado en las Naciones Unidas. Este punto constituye además la primera tarea que se quiere poner en marcha en la práctica (15). Por último, el documento distingue entre un socio global, los Estados Unidos (16), y la existencia de socios regionales (Japón, China, Canadá y la India), con Rusia ocupando una posición peculiar entre ambas categorías.

Esta división sobre el futuro de la política de seguridad y defensa tampoco parece que pueda superarse a través de las tradicionales cooperaciones reforzadas e incluso a través de la nueva cooperación estructurada permanente (17) que diseña el nuevo Tratado para esta materia específica. Esta fórmula podría ser válida en el caso de que fueran exclusivamente los países neutrales o los nuevos socios los que plantearan reticencias al desarrollo de esta dimensión militar de la Unión. En ese supuesto, los países grandes siempre podrían encontrar el mecanismo “para avanzar más deprisa e ir más lejos”. El problema es que el enfrentamiento doctrinal más profundo se presenta entre las dos principales potencias militares de la Unión, Francia y Reino Unido (18) y hasta ahora siempre ha habido un consenso sobre el hecho de que cualquier

(15) Este fue el primer encargo formulado por el Consejo Europeo que adoptó la Estrategia a la entonces Presidencia irlandesa y al Alto Representante para la PESC.

(16) Según la Estrategia Europea de Seguridad: “*La Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo*”.

(17) Esta fórmula de cooperación estructurada se regula en el Artículo III-312 y en un Protocolo Anexo específico al Tratado constitucional.

(18) El problema es aún más espinoso porque las dos siguientes potencias militares, Alemania e Italia, se alinean también en posiciones diferentes en este asunto.

iniciativa de defensa europea carecerá de credibilidad si no incorpora a la principal potencia militar de la UE: el Reino Unido.

En definitiva, se puede afirmar que aquellos países que aspiran a dotar a la Unión de una defensa común al margen de la Alianza Atlántica tendrán que reconocer que hoy por hoy no existe un consenso interno suficiente para dotar a la UE de esa dimensión y que por encima de la lógica política y jurídica del desarrollo de la Unión se imponen determinados condicionantes estratégicos que hacen de esa opción una amenaza para la propia seguridad de Europa. Por otro lado, mientras no se logre un consenso real sobre los objetivos de la política de seguridad y defensa a largo plazo, sino entre los veinticinco miembros actuales de la Unión, sí al menos entre sus socios principales, los desarrollos futuros que vayan alcanzándose en este campo tendrán en realidad una base muy frágil.

Las dificultades de una política de seguridad común

Los conceptos de seguridad y defensa resultan hoy mucho más complejos de lo que lo han sido en el pasado. Así, como reconoce la propia Estrategia de Seguridad Europea “las agresiones a gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables” (19). Esto significa que hablar de defensa europea en sentido estricto, referida a la mera defensa del territorio, resulta manifiestamente insuficiente (20). Por el contrario, la seguridad europea se pone hoy en juego en muchas ocasiones a miles de kilómetros de distancia de las fronteras de la Unión. Por lo tanto, la actual política de seguridad europea debe centrarse en el desarrollo de operaciones de gestión de crisis en el exterior más que en la propia defensa militar de su territorio.

El problema es que tampoco respecto a las misiones en el exterior existe el necesario consenso entre todos los miembros de la Unión. A pesar de haber adoptado una estrategia común y de haber integrado este tipo de misiones de paz y gestión de crisis en el texto constitucional (21), no todos los países están en la misma disposición de comprometerse con estas tareas. Esta falta de consenso está implícita en el propio texto del Tratado, al tener que recurrir a la fórmula

(19) *“Una Europa segura en un mundo mejor”*, Op.Cit.

(20) Aunque descartemos a medio plazo la posibilidad de una amenaza directa contra nuestro territorio, sería un grave error generar un vacío defensivo en la Unión que pudiera incentivar la emergencia de amenazas de este tipo a largo plazo.

de la cooperación estructurada para que algunos miembros puedan avanzar a mayor velocidad y con mayor ambición en este terreno.

La utilización de mecanismos de cooperaciones reforzadas ha tenido notables éxitos en la historia de la Unión Europea. Así, hechos como la consecución del Euro o la plena libertad de circulación de personas se han alcanzado gracias a que un grupo de países ha podido poner en práctica este tipo de cooperación (22). No obstante, esta fórmula tiene también algunos riesgos que es necesario conocer. En primer lugar, el peligro de constituir una Europa a dos o más velocidades que dañe la cohesión a largo plazo de la Unión. El segundo, la creación de un directorio de grandes potencias con capacidad para decidir y comprometer por si solas la posición del conjunto de la UE, aunque este riesgo puede verse atenuado con las condiciones de transparencia y apertura reguladas en el nuevo Tratado (23).

Pero al igual que cuando nos referíamos a la defensa colectiva, también respecto a las misiones en el exterior surge una diferencia de fondo entre las principales potencias sobre como articular estas misiones entre la UE y la OTAN. Así, Francia querría dotar a la Unión de una plena autonomía para decidir y ejecutar estas misiones de gestión de crisis al margen de la Alianza Atlántica. Por el contrario, otros países como el Reino Unido son partidarios de dar preeminencia a la OTAN y en caso de que ésta decida no involucrarse utilizar en todo caso los medios de la Alianza con objeto de no duplicarlos.

El consenso que se mantiene por el momento en este punto es la necesidad de una plena coordinación con la OTAN, así como la voluntad de no duplicar capacidades en ningún caso. Todo ello se traduce en los vigentes acuerdos Berlín Plus que garantiza la disponibilidad de las capacidades de planeamiento de la Alianza, así como la predisposición de otros apoyos estratégicos esenciales para operaciones desarrolladas por la UE (24). Por otro lado, se ha diseñado un complejo mecanismo de consultas y coordinación entre ambas instituciones para

(21) No reiteraremos aquí estos avances que ya han sido abundantemente mencionados y analizados en capítulos anteriores de este mismo Cuaderno.

(22) En la libertad plena de movimientos dentro del espacio comunitario ha jugado un papel preponderante los Acuerdos de Schengen, inicialmente suscritos por Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia.

(23) En este punto parece que el Tratado constitucional se conforma con dar cobertura jurídica a una realidad de hecho que se venía produciendo, la concertación entre Francia, Alemania y Reino Unido como posición de conjunto de la Unión. Sobre este tema ver FERNÁNDEZ SOLA, NATIVIDAD: *“El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea”*, ARI, Real Instituto Elcano, abril de 2004.

(24) La difícil gestación de los acuerdos Berlín Plus y su contenido final puede verse con gran detalle en el Capítulo II de esta misma obra.

tiempo de crisis y no crisis que incluye un protocolo de seguridad en el manejo de la información confidencial (25).

Sin embargo, este teórico consenso se está mostrando muy frágil en la realidad. Por un lado, la operación Artemisa, puesta en marcha por la UE en la República Democrática del Congo y primera misión europea que no requirió medios de la Alianza Atlántica, fue ejecutada sin que los mecanismos existentes de consulta y coordinación con la OTAN fueran activados, lo que generó no pocos recelos entre los aliados no miembros de la Unión.

En segundo lugar, tampoco parece haber una voluntad firme por parte de algunos miembros de la UE de respetar el principio de no duplicidad de capacidades, en especial aquellas referidas al planeamiento de operaciones. Así, la decisión por parte de Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo de constituir un Cuartel General en Tervuren al margen de la OTAN generó en Washington todo tipo de prevenciones sobre la verdadera voluntad de la política de defensa europea. Posteriormente esa iniciativa fue reconducida hacia la creación de una célula de planeamiento cívico-militar en el seno del Comité Militar de la UE y se convertirá en permanente la unidad europea de planificación eventual instalada en el seno del Mando de Operaciones de la OTAN en Mons (26). La cuestión es cómo gestionar esta duplicidad de órganos de planificación al servicio de la PESD, aunque la lógica apunta a que se utilizará la unidad de planificación en SHAPE cuando estén comprometidos medios de la Alianza, mientras que la célula cívico-militar en el Centro de Situación se responsabilizará de las operaciones europeas plenamente autónomas.

En definitiva, las operaciones en el exterior tienen hoy una relevancia práctica para la política de seguridad y defensa europea aún mayor que la propia defensa territorial. El desafío que presentan estas operaciones para la Unión es doble: por un lado, en qué medida está dispuesta el conjunto de la Unión a decidir y ejecutar estas misiones o si será un reducido grupo de países los que se involucrarán en un desarrollo efectivo de la PESD a través de la fórmula prevista de cooperación estructurada permanente. En segundo término está por dilucidar cual es el grado de autonomía con el que la UE quiere jugar como actor político-militar en el mundo.

(25) En tanto que organización alejada de los asuntos de seguridad, la UE carecía de procedimientos de seguridad adecuados que permitieran el intercambio de información con la OTAN. Esta cuestión fue finalmente resuelta mediante un intercambio de cartas entre el Presidente de turno de la UE, George Papandreu, y el Secretario General de la Alianza Atlántica, Lord Robertson, el 14 de mayo de 2003.

Así, existe formalmente un principio de subsidiaridad respecto a la OTAN, principio que establece el propio Texto constitucional recién aprobado cuando señala que la política de seguridad y defensa de la Unión “respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco” (27). Sin embargo, existe también una voluntad política clara por parte de algunos miembros de substraerse a la tutela efectiva que la OTAN ejercería sobre la PESD en función de los acuerdos alcanzados.

Mi previsión es que el grado de autonomía de las próximas operaciones europeas estará en función de la intensidad de las mismas. Así, operaciones que exijan un nivel elevado de uso de la fuerza y un intensivo apoyo logístico, como pueda ser la actual operación ISAF en Afganistán, tenderán a ser ejecutadas directamente por la OTAN. Operaciones de tipo intermedio, como puede ser la actual en Bosnia-Herzegovina, que incluyan además de un despliegue militar un fuerte dispositivo civil para la reconstrucción, podrán ser ejecutadas por la UE en función de su proximidad geográfica, pero utilizando medios de la Alianza Atlántica al amparo de los acuerdos Berlín Plus. Finalmente, la UE podrá hacerse cargo de forma autónoma de operaciones de tipo humanitario o que impliquen un despliegue de fuerzas limitado a sus propias capacidades, como fue el caso de la operación Artemisa.

No obstante, mientras no haya una definición más precisa del grado de ambición de la PESD y, en particular, sobre cuál es el grado de autonomía respecto a la OTAN de la que se la quiere dotar, subsistirá un potencial de conflicto permanente entre los socios, tanto en lo que se refiere al desarrollo de las capacidades necesarias en uno y otro escenario, como a las modalidades de ejecución de las propias operaciones.

La PESD y la lucha contra el terrorismo

La Estrategia Europea de Seguridad define al terrorismo, combinado con las armas de destrucción masiva, como la amenaza más peligrosa para la seguridad de la Unión y del Mundo.

(26) Esta propuesta, formulada por el Reino Unido en un intento de reconducir la situación de conflicto creada fue pactada en una cumbre trilateral con Francia y Alemania en Berlín en septiembre de 2003.
(27) Artículo I 41.2 del Tratado.

Sin embargo, en su desarrollo real la PESD no es plenamente consecuente con esta evaluación de la amenaza. En el futuro, será la capacidad de la Política de Seguridad y Defensa Europea para neutralizar esta amenaza la que definirá en buena medida su éxito.

La lucha contra el terrorismo parece haber recibido mucha más atención en el marco de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia común que en lo relativo a la Política Exterior, de Seguridad y Defensa. Aún así, las iniciativas en el marco del Tercer Pilar se han adoptado más a impulso de los grandes atentados terroristas que en base a una agenda propia de la Unión (28). Es más, muchas de las medidas aprobadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos estaban aún pendientes de implementación cuando ocurrieron los atentados de Madrid en marzo de 2004 (29).

Sin embargo, como el propio Consejo Europeo reconoce, la lucha contra el terror tiene una dimensión exterior esencial (30). Por su parte, el Tratado constitucional incorpora en su seno la cláusula de solidaridad aprobada previamente por el Consejo (31). La paradoja es que a pesar de esta voluntad unitaria de todos los miembros para hacer frente al terrorismo, en la principal operación militar liderada por Estados Unidos para la lucha contra esta amenaza, los miembros de la UE están colaborando directamente con Washington en detrimento de una respuesta

(28) Muestra de esta actitud excesivamente reactiva es que el primer Plan de Acción contra el Terrorismo fue adoptado en un Consejo Europeo extraordinario celebrado el 21 de septiembre de 2001, diez días después de los atentados en Estados Unidos. La revisión de dicho Plan fue efectuada el 25 de marzo de 2004, dos semanas después de los atentados en Madrid.

(29) Este es el caso de la aplicación efectiva de la Orden Europea de Detención y Entrega o de la puesta en marcha de los Equipos Conjuntos de Investigación.

(30) El Plan de Acción revisado presenta siete objetivos estratégicos dirigidos a fortalecer la dimensión internacional en la lucha contra el terror: restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y económicos; aumentar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para prevenir los atentados y perseguir a los terroristas; salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras; responder a los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas potenciales; enfocar actuaciones hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

(31) Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados que se adherirán a la Unión el 1 de mayo de 2004 hemos declarado nuestra firme intención de actuar del siguiente modo:

“A tenor de la cláusula de solidaridad que se incluye en el artículo 42 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, los Estados miembros y los Estados adherentes actuarán en consecuencia conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un atentado terrorista. Movilizarán todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares para: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista. Será competencia de cada Estado miembro o cada Estado adherente elegir el medio más adecuado para cumplir con este compromiso de solidaridad con el Estado miembro afectado”.

conjunta (32). Es más, hay incluso resistencia a asignar a la Fuerza de Reacción Rápida de la Unión un papel definido en la lucha contra el terror (33).

La lucha contra el terrorismo se contempla en el catálogo de misiones que establece el artículo III -309 del Tratado constitucional. Así, este artículo establece que:

Las misiones ... en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio (34).

Por su parte, la cláusula de solidaridad ante ataques terroristas a uno de sus miembros establece la movilización de todos los medios necesarios, incluidos los militares, para los siguientes supuestos: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos; proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas; y aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista.

Todas estas disposiciones demuestran que la prevención del terrorismo ha pasado a ser un elemento importante de la PESD en el Tratado constitucional. Sin embargo, la redacción de estos artículos puede hacer sembrar alguna duda sobre la posibilidad de realizar operaciones militares fuera de la Unión para destruir las capacidades de una organización terrorista en territorio de terceros países o para derrocar un régimen que apoye de forma abierta el terrorismo (35). Es más, la referencia al terrorismo señala que la UE puede llegar incluso a prestar apoyo a terceros

(32) Reino Unido, Francia, Italia, Holanda, Alemania, y hasta hace pocas fechas, España, contribuyen con diferentes fuerzas militares a esta Operación.

(33) Ver BARDAJÍ, RAFAEL: “La defensa europea: promesas y frustraciones”, en www.gees.org

(34) Artículo III-309 del Tratado.

(35) En realidad, según la doctrina de la Unión Europea este tipo de misiones siempre deberían realizarse por mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

estados para combatir el terrorismo en su territorio, pero en buena lógica este apoyo debe sustentarse en una petición propia de ese Estado.

Las dudas sobre la voluntad colectiva de la Unión para emplear medios militares fuera de sus fronteras en la lucha contra el terrorismo se acrecientan al analizar la Estrategia Europea de Seguridad aprobada en diciembre de 2003 (36). Así, según el documento aprobado: “el terrorismo surge de complejas causas entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”, y reconoce que “este fenómeno forma también parte de nuestra sociedad”, por lo que “Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo”. Hay además un reconocimiento a que ninguna de las amenazas contempladas en este documento “es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares”.

Tanto en el diagnóstico de las causas del terrorismo como en el énfasis en la utilización de capacidades civiles para hacerle frente parece subyacer una cierta renuencia en la UE para utilizar sus capacidades militares en la lucha contra el terror. Esta resistencia puede tener que ver con la propia tradición pacifista de la Unión, con la presión de unas opiniones públicas que son extraordinariamente reacias a la utilización de la fuerza militar para resolver los problemas y al propio interés de la UE por diferenciar su estrategia respecto a la de Estados Unidos (37).

Esta resistencia a la utilización de la fuerza se manifiesta también en lo que se refiere a la proliferación de armas de destrucción masiva, amenaza que combinada con el terrorismo plantea el escenario más catastrófico. Así, la estrategia europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva (38) pone el énfasis en fortalecer los sistemas internacionales de contención de la proliferación, así como la ayuda a los Estados que quieran desarmarse, pero no incluye un componente de contraproliferación entendido como la voluntad de detectar y destruir los armamentos nucleares, biológicos, químicos o radiológicos de aquellos países que no quieran someterse al sistema de control internacional y que constituyan una grave amenaza a nuestra seguridad.

(36) Ver el análisis del Concepto de Seguridad Europeo en este mismo Cuaderno (Capítulo III).

(37) La estrategia antiterrorista de Estados Unidos se basa en las denominadas “cuatro D”: “Derrotar a los terroristas y sus organizaciones”; “Denegar el patrocinio, apoyo y santuarios al terrorismo”; “Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas buscan explotar”; y, “Defender a los ciudadanos e intereses norteamericanos en Estados Unidos y en el extranjero”. Ver “*National strategy for combating terrorism*”.

En definitiva, tampoco parece que la Unión Europea tenga una voluntad política definida de utilizar sus capacidades militares para hacer frente a la que ella misma define como principal amenaza a su seguridad: el terrorismo combinado con armas de destrucción masiva. Sólo los terribles atentados del 11-S y el 11-M parecen haber movido a sus miembros a incluir la lucha contra el terrorismo como un componente esencial de la PESD, pero destacando siempre la necesidad de luchar más contra las causas que neutralizar la amenaza, ensalzando el papel preponderante que tienen las capacidades civiles para hacer frente a estas nuevas amenazas y considerando en todo caso operaciones de apoyo fuera de su territorio.

Esa renuncia de la UE al uso de la fuerza en la lucha fuera de sus fronteras contra el terrorismo se mantendrá, en mi opinión, en el futuro. Es más, la cooperación con Estados Unidos, que muchos países europeos están aportando y continuarán dando en su lucha global contra el terror en el futuro, no se realizará tan siquiera en el marco de la OTAN, sino sobre la base de coaliciones puntuales para operaciones concretas. Por desgracia, sólo un escenario en absoluto deseable en el que se materialice esta doble amenaza en territorio europeo podría modificar sustancialmente la actual posición de la UE en el sentido de reformular una política antiterrorista y de contraproliferación mucho más común y decidida.

Como conclusión a todo lo escrito hasta aquí puede afirmarse que pese a los notables avances registrados en el ámbito de la política de seguridad y defensa tanto en el Tratado constitucional como en la Estrategia Europea de Seguridad nos encontramos aún lejos de poder hablar de una defensa común. Hoy por hoy la defensa de Europa sigue siendo una responsabilidad esencial de la OTAN, las operaciones europeas de gestión de crisis son subsidiarias de la Alianza Atlántica y la PESD no ha formulado aún una respuesta común y suficiente a las nuevas amenazas. Esta situación se mantendrá además previsiblemente a medio plazo.

LAS CAPACIDADES

La falta de consenso sobre la definición y el nivel de ambición de una política de defensa común no ha impedido el progresivo desarrollo de una capacidad militar europea. Este hecho se debe en buena medida a que el método de desarrollo de esta política ha sido crear esta capacidad

de actuación incluso antes de definir la finalidad y la estrategia con la que estas capacidades van a ser utilizadas (39).

La generación de capacidades ha sido hasta ahora el punto de encuentro entre “atlantistas” y “autonomistas”, dado que las capacidades son neutras en ese debate. Para los primeros, potenciar las capacidades europeas es un requisito esencial no solo para poder realizar aquellas operaciones en las que la Alianza Atlántica decida no involucrarse, sino para fortalecer la propia OTAN a través de unas fuerzas más equilibradas y eficaces. Para los segundos, la plena autonomía estratégica a la que aspiran sólo será posible algún día si la Unión se dota de las capacidades necesarias para poder actuar al margen de la OTAN.

Este método plantea sin embargo dos inconvenientes. En primer lugar, existe un punto en el que las capacidades para poder actuar de forma autónoma no son las mismas que las necesarias para hacerlo en el marco de la Alianza Atlántica. Esto tiene que ver fundamentalmente con las capacidades de planeamiento militar, pero también con determinados medios de mando, control, comunicaciones e inteligencia. En segundo término, la falta de un consenso estratégico hace de los esfuerzos por desarrollar unas capacidades concretas un ejercicio en buena medida baldío. Por mucha que sea la capacidad militar que la UE sea capaz de generar, ésta seguirá sin tener ninguna credibilidad sino muestra una voluntad política de utilizarla (40). La formulación de una Estrategia Europea de Seguridad responde precisamente a un intento de dar cierta coherencia a un proceso que hasta entonces se había desarrollado de abajo a arriba, es decir, generemos unas capacidades que ya veremos más adelante como las utilizamos.

La decisión de fortalecer las capacidades de actuación estaba impulsada por la propia debilidad militar europea. Esta incapacidad se puso de manifiesto de forma muy llamativa en el conflicto de Kosovo, en el que los Estados Unidos tuvieron que realizar el 80% de los ataques

-
- (39) El énfasis en el desarrollo de capacidades que permitieran obviar las diferencias de conceptos ha sido la posición del Reino Unido desde la cumbre franco-británica de Saint Maló, celebrada en diciembre de 1998, considerada como la génesis del desarrollo posterior de la PESD. El propio Alto Representante para la PESC, Javier Solana, ha llegado a afirmar que “la PESC es un proceso orientado hacia la obtención de capacidades”.
- (40) La guerra en Irak puso sobre la mesa de forma dramática las profundas diferencias de los socios europeos en la visión de las relaciones trasatlánticas y en la estrategia para enfrentarse a las nuevas amenazas. En este punto resultaba imposible seguir enfrascados en discusiones técnicas sobre capacidades al tiempo que se mantenía abiertamente un enfrentamiento político de gran calado.

aéreos ante la impotencia europea para desarrollar esas operaciones (41). El problema era acuciante no sólo por la total dependencia estratégica de los norteamericanos que implicaba esta incapacidad, incluso para actuar en el propio territorio europeo, sino también por la impotencia para influir en las decisiones dentro de la propia conducción de la campaña mientras no se dispusiera de medios que ampararan esa voluntad.

Esta debilidad militar de Europa tiene a su vez una doble dimensión. Por un lado, un creciente desfase presupuestario y tecnológico entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y los ejércitos europeos. Por otro, la inutilidad estratégica de buena parte de las capacidades de las que disponen los socios europeos.

El conjunto de los países de la UE gastó en defensa 160 mil millones de euros en el año 2003. Esta cantidad representa menos de la mitad del presupuesto militar de Estados Unidos que ascendió ese mismo años a 360 mil millones de euros (42). El desfase es aún mayor cuando se compara la capacidad de inversión en la adquisición de nuevos sistemas, en el que el presupuesto norteamericano más que triplica el europeo. Finalmente, la situación se vuelve dramática en lo referido a gastos en investigación, desarrollo e innovación donde los presupuestos de Estados Unidos multiplican por más de cinco a los de la Unión Europea.

Estas espectaculares diferencias en la capacidad de inversión de las Fuerzas Armadas europeas y estadounidenses tenderán además a acrecentarse en los próximos años. Así, el escenario financiero del Pentágono para el 2005 se sitúa en torno a los 400 mil millones de presupuesto anual, mientras que las perspectivas europeas pasan en el mejor de los casos por un mantenimiento en términos reales de los niveles de gasto militar actuales.

Para oscurecer aún más el panorama hay que señalar que las diferencias en términos de eficiencia del gasto son también importantes a favor de las capacidades de Estados Unidos. Así, en Estados Unidos 13 fabricantes se reparten un mercado doméstico de más de 300 mil millones anuales de dólares, mientras que en Europa 33 fabricantes compiten por un mercado de poco más de 100 mil millones (43). Estados Unidos cuenta además con un planeamiento de fuerzas

(41) La causa fundamental fue las carencias de armas “inteligentes”, pero también la disponibilidad de aviones de combate capaces de desarrollar la misión e incluso déficit en el entrenamiento de los pilotos europeos.

(42) Datos del Military Balance 2003-2004.

(43) MASEFIELD, CHARLES; Vicepresidente de BAe Systems, en *“Las capacidades de Defensa en el Marco de la Unión Europea”*, Op. Cit., pág: 151.

unificado, mientras que los europeos tienen 25 planeamientos distintos. Esto hace que el desfase en capacidades reales sea mucho mayor que el que indican las propias cifras de gasto.

Sin embargo, este creciente desfase de capacidades a ambos lados del Atlántico no resulta excesivamente inquietante para muchos europeos. “Los europeos tienen que crear un modelo militar adaptado a las necesidades de la Unión Europea, ... que probablemente pondrá mucho menos énfasis en la tecnología que su equivalente estadounidense” (44).

Este tipo de conformismo implica dos problemas. En primer lugar, pone en cuestión la supervivencia de la Alianza. Si los europeos pierden la capacidad de actuar conjuntamente con las fuerzas de Estados Unidos como consecuencia del desfase tecnológico acumulado por sus ejércitos, la OTAN será una organización inviable a largo plazo.

En segundo término, este planteamiento puede conducir, voluntaria o inconscientemente, a una división del trabajo entre los aliados en la que Estados Unidos hagan la guerra y los europeos se limiten a participar en la reconstrucción. Este tipo de reparto de tareas, que puede no ser desdeñada por algunos en Washington, sería sumamente peligrosa para la Unión porque socavaría definitivamente cualquier atisbo de autonomía estratégica, erosionaría la cohesión interna de la Alianza al convertir a los socios europeos en menos necesarios y relegaría a la Unión Europea a ser un actor estratégico de segundo orden en el mundo.

Por el contrario, la formulación de las nuevas ambiciones de la Unión Europea, planteadas tanto en el nuevo Tratado constitucional como en la Estrategia Europea de Seguridad, en ambos casos implican un mayor rango y capacidad de actuación para la Unión, apuntan a la necesidad de mejorar las capacidades y a hacerlo además garantizando la necesaria interoperatividad en el marco de la Alianza Atlántica.

Una inferioridad tecnológica de las Fuerzas Armadas europeas implicaría dos riesgos añadidos. Por un lado, sólo una abrumadora superioridad tecnológica permite acciones militares contundentes con un nivel de bajas propias reducido. Es difícil que la opinión pública europea esté más preparada que la estadounidense para asumir este tipo de costes humanos en sus operaciones. En segundo lugar, los últimos conflictos en Kosovo, Afganistán o Irak han

(44) BOYER, BIES; Vicedirector de la Fundación para la Investigación Estratégica, “*Revista de la OTAN*”, otoño 2002.

demostrado que la relación entre tecnología y disminución de daños colaterales es muy estrecha. Tampoco en este punto parece que el estándar europeo pueda ser más laxo que el norteamericano, sino más bien al contrario.

El segundo problema, más allá del desfase alcanzado con Estados Unidos, es la inadecuación de las actuales capacidades europeas respecto a las demandas que plantea la nueva situación estratégica. Así, de las casi 250 brigadas de combate de las que disponen los países europeos, sólo 50 son desplegables fuera de su territorio (45). Pero si tenemos en cuenta la necesidad de rotación de estas unidades en sus operaciones en el exterior, la cifra de disposición real de fuerza sería de tan sólo 15. Esto significa que de los casi 2 millones de efectivos de los que disponen las fuerzas armadas europeas tan sólo 80 mil pueden ser desplegados simultáneamente en el exterior. Todo ello da muestra de cual es el déficit de capacidades en cuanto a proyección de fuerzas.

El primer requisito para poder superar este déficit de proyección es el transporte, los medios de proyección. Pero a menudo se olvida de que hay un requerimiento previo, la propia proyectabilidad de la fuerza (46). Así, hay unidades que por su peso, su doctrina de empleo y su organización resultan improyectables por muchos medios de transporte de los que se disponga. Este principio obliga a los ejércitos europeos a reestructurar sus unidades terrestres para hacerlas más ligeras, más modulares y más sostenibles en un teatro de operaciones alejado de su territorio. El desarrollo de sistemas más ligeros pero que al mismo tiempo mejoren la capacidad de combate, la movilidad, el nivel de autoprotección de las tropas y un más fácil sostenimiento, supone uno de los retos fundamentales que deberá encarar la defensa europea en los próximos años.

El grado de hostilidad en el que se debe hacer el despliegue y las infraestructuras con las que cuente el país donde se desarrolle la operación también condicionan en gran medida esta capacidad. Así, los medios militares de proyección deben tener cierta capacidad de actuación en ambientes con un cierto grado de resistencia y con las infraestructuras civiles deterioradas. Por el contrario, para determinadas operaciones de mantenimiento de la paz es posible utilizar medios

(45) Otros cálculos establecen en un 3% la actual disponibilidad de despliegue exterior de los ejércitos europeos.

(46) La incapacidad de transporte aéreo será subsanada en buena medida con el programa A-400M que supondrá la adquisición de 160 aviones de transporte de gran capacidad por nueve países europeos. Hay quién sostiene, sin embargo, que este programa no otorga de una verdadera capacidad estratégica global a la UE dadas las limitaciones en autonomía y en capacidad de carga del aparato.

de transporte civiles. No obstante, en la mayoría de las operaciones se realizará una combinación de medios de transporte civiles y militares.

El tercer elemento para la proyección, aún más importante que el transporte, es el mantenimiento logístico de las unidades. Las capacidades logísticas han demostrado en los últimos conflictos ser más críticas y más deficitarias que las propias capacidades de combate. La sostenibilidad de las unidades desplegadas a miles de kilómetros de sus bases requiere una planificación y una complejidad operativa de enormes dimensiones. El auxilio de las nuevas tecnologías en este campo resulta cada vez más esencial. La logística supone además un nuevo desafío para la industria que debe cada vez más disponer de equipos de apoyo que acudan a la zona de operaciones para realizar determinadas tareas de mantenimiento de los sistemas.

Las deficiencias de los ejércitos europeos en estos tres campos (la proyectabilidad de las unidades, los medios de transporte y el apoyo logístico) suponen un serio lastre para la capacidad de proyección de sus unidades, uno de los requerimientos básicos que impone la actual situación estratégica.

El segundo gran déficit militar europeo es el tecnológico. Así, las fuerzas armadas europeas tienen graves carencias en C4ISR (mando, control, comunicaciones, informática, inteligencia, vigilancia y reconocimiento), concepto que está en la base de la actual Revolución de los Asuntos Militares. Son este tipo de tecnologías integradas y aplicadas al campo de batalla las que ofrecen la superioridad necesaria para lograr esa “intervención contundente” a la que aspira la Unión Europea, al tiempo que asegura un adecuado nivel de seguridad para nuestros soldados. La idea es hacer un campo de batalla más integrado y transparente en el que nuestras fuerzas puedan mantener en todo momento la iniciativa.

A fin de dar solución a todo este cúmulo de incapacidades, la Unión Europea puso en marcha un complejo proceso de generación de capacidades bajo la denominación de Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (ECAP) (47). Este Plan tiene sin embargo, algunos problemas.

La primera dificultad es que el ECAP ha producido hasta la fecha más papeles que capacidades. Pese a que en la Conferencia de Capacidades de noviembre de 2001 se alcanzaron

con holgura los objetivos de fuerza comprometidos (100 mil efectivos, 400 aeronaves, 100 buques), la realidad es que siguen existiendo carencias críticas para el desarrollo de las operaciones fuera de área (48). Así, las sucesivas Conferencias de Mejora de Capacidades no han servido por el momento para crear nuevas ni para suplir esos déficit, sino para realizar inventario de las ya existentes (49).

El segundo problema es que todo el proceso del ECAP se pone en marcha sobre el objetivo definido en Helsinki en 1999 (50). Este objetivo estaba diseñado para un momento estratégico, finales de la década de los 90, en el que la aspiración europea era poder poner en marcha el catálogo de operaciones diseñado en Petersberg (51). Sin embargo, el proceso necesitaba de una profunda revisión para poder hacer frente al nuevo catálogo de misiones contemplado en el Texto constitucional (52), así como a las misiones que en un futuro puedan implicar la lucha contra el terrorismo y la contraproliferación de armas de destrucción masiva.

Para subsanar estas deficiencias, la segunda Conferencia sobre capacidades, celebrada el 19 de mayo de 2003, elaboró un nuevo Objetivo de Fuerzas. Sin embargo, de los 19 grupos de trabajo que debían plantear soluciones a las 41 carencias identificadas, sólo 10 se han constituido en Grupos de Proyecto, es decir sólo en diez de ellos parece haber compromisos nacionales suficientes para superar la carencia (53). Pero el mero pase a esta segunda fase del ECAP no garantiza que la solución sea próxima. Es más, la declaración de operatividad de la PESD,

-
- (47) La evolución de todo este proceso se expone en el Capítulo V de este mismo Cuaderno.
- (48) Ver, por ejemplo, el análisis de MISSIROLI, ANTONIO: *“Defence spending in Europe: Is Europe Prepared for Improved Capabilities”*, realizado para la Fundación Cícero en diciembre de 2001.
- (49) El método establecido en el ECAP es la voluntariedad de los Estados para asumir compromisos. Esto implica que si no existen voluntarios para solventar una determinada incapacidad, el sistema no puede avanzar.
- (50) Disponer de una fuerza multinacional europea, de 50.000 a 60.000 efectivos con los apoyos navales y aéreos necesarios, capaz de desplegar rápidamente —en menos de 60 días— y ser sostenida logísticamente en un escenario lejano durante un año para poder realizar todo el espectro de misiones Petersberg.
- (51) Las denominadas misiones Petersberg incluían misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.
- (52) Este nuevo catálogo abarca actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio.
- (53) Los Grupos de Proyecto ya constituidos son: reabastecimiento en vuelo, búsqueda y salvamento de combate, Cuarteles generales, protección NBQ, fuerzas operaciones especiales, defensa contra misiles balísticos de teatro de operaciones, vehículos aéreos no tripulados, transporte aéreo estratégico, recursos espaciales y procedimientos para operaciones de evacuación y humanitarias.

realizada en base a los objetivos establecidos en Helsinki, sólo ha podido ser aprobada reconociendo las dificultades que existirían para poder llevar a cabo las misiones más exigentes.

No es casual que del mismo modo que una cumbre franco-británica en Saint Maló produjo la base para el objetivo de fuerza aprobado en el año 2000, sea una nueva cumbre entre estos dos países (54), celebrada en Le Touquet el 4 de febrero la que haya estado en la base del nuevo objetivo de fuerzas establecido por el Consejo Europeo en junio de 2004 con un horizonte temporal situado en el 2010. La gran diferencia entre ambos objetivos, es que el primero hacía un gran énfasis en los aspectos cuantitativos, mientras que el nuevo lo hace en lo cuantitativo, es decir en la preparación y disponibilidad real de la fuerza para asumir misiones de combate.

El eje de este nuevo objetivo es la creación de los denominados Grupos de Combate (55). Estos grupos consisten en unidades tipo batallón, en torno a los 1.500 efectivos, que incluyen todos los elementos de combate y apoyo logístico necesarios. Estas unidades deben tener la capacidad para desplegarse en un máximo de 15 días y sostenerse sobre el terreno un máximo de 30, extensibles a 120 mediante rotaciones. Deben a su vez poder realizar operaciones de combate en un ambiente de gran hostilidad y a gran distancia de sus bases. Su objetivo debe ser preparar el campo de operaciones para despliegues más tradicionales y de mayor entidad para el mantenimiento de la paz. No obstante, para que estas unidades puedan ser desplegadas se requieren otras capacidades, como el transporte estratégico o determinados medios de apoyo al combate que se engloban en el conjunto del Objetivo de Fuerzas diseñado (56). Este tipo de unidades están, en nuestra opinión, más adaptadas a los requerimientos del actual escenario estratégico y, en especial, en el tipo de capacidad militar necesaria para poder hacer frente a amenazas como las del terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva.

Como conclusión al estado de las capacidades militares en la Unión Europea podemos afirmar que existe un creciente desfase entre la capacidad militar de los países europeos y los Estados Unidos. Esta creciente vacía pone en riesgo tanto la cohesión de la Alianza Atlántica como la del desarrollo futuro de la propia defensa europea. Disminuir este desfase exige, antes que nada, la voluntad de los socios de incrementar el exiguo esfuerzo en defensa que vienen

(54) Francia y Reino Unido juntos representan hoy prácticamente la mitad del gasto en defensa de la Unión Europea.

(55) “Battle Group” según la denominación británica o “Tactical Groups” en versión francesa.

(56) Para más información sobre este concepto puede verse “*Battle Groups to strengthen EU military crisis management?*”, European Security Review, ISIS Europe, núm: 22, abril 2003.

realizando en los últimos años (57). Sin embargo, nuestra previsión es que en la actual coyuntura económica serán difíciles aumentos significativos del gasto militar en la UE salvo que se produzcan nuevos atentados catastróficos, un escenario nunca deseable, en su territorio.

En segundo lugar, los miembros de la UE tienen capacidades redundantes junto a numerosas carencias críticas. En general puede afirmarse que hay una inadecuación grave de las Fuerzas Armadas de los países europeos a las nuevas misiones que exige el entorno estratégico. El ECAP ha demostrado ser un instrumento útil en un esfuerzo para tratar de armonizar esas capacidades, pero ha demostrado también su manifiesta insuficiencia. Así, el principio de voluntariedad que preside el Plan hace que haya incapacidades que queden sin resolver a pesar de haber sido detectadas. En segundo término, hay una gran resistencia a la especialización como fórmula de racionalización de las capacidades comunes (58).

Las previsiones de futuro indican por tanto que el desfase de capacidades entre ambas orillas del Atlántico tenderá a aumentar, al menos a corto y medio plazo. En segundo término, que la evolución de los presupuestos de defensa en la UE estarán en función de cual sea la evolución de las amenazas, y muy en particular, de la posibilidad de nuevos atentados de dimensión catastrófica en nuestro territorio. En tercer lugar, que las capacidades europeas se reorientarán en mayor medida hacia la lucha contra estas nuevas amenazas. En cuarto término, que las capacidades seguirán siendo a medio plazo esencialmente nacionales y que los esfuerzos comunes se limitarán a tratar de armonizar y coordinar los objetivos de fuerza y sólo en casos excepcionales la obtención de capacidades comunes. Aún así, el criterio de especialización nacional se aplicará de forma muy limitada.

Por último, las capacidades estarán en función de la definición y de la ambición futuras de la política de seguridad y defensa, pero como ya señalamos en el apartado anterior, las posibilidades de optar por una defensa de Europa independiente de la OTAN son, en el futuro predecible, muy escasas. Esto significa que el principio de no duplicación de medios entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica seguirá vigente, al menos desde un punto de vista formal, por largo tiempo.

(57) La mayoría de los miembros de la UE sitúan su esfuerzo en defensa actual en torno al 1% de su PIB.

(58) Estas reticencias comienzan por un país como España que difícilmente podrá renunciar a ninguna capacidad esencial mientras tenga que hacer frente a amenazas “no compartidas”.

CONCLUSIÓN

La Unión Europea ha dado en los últimos diez años pasos muy significativos para dotarse por primera vez en su historia de una política de seguridad y defensa común. Así, el nuevo Tratado constitucional incluye tanto una cláusula de asistencia en materia de defensa, una garantía de solidaridad en caso de ataque terrorista y una ampliación del catálogo de misiones militares en el exterior. La Unión se ha dotado a su vez de un concepto estratégico y ha desarrollado un importante entramado institucional para la adopción de decisiones en este campo. Finalmente, la UE ha realizado ya tres operaciones reales (59). Todo ello nos hace pensar que se ha iniciado un camino irreversible para dotar a la Unión de una dimensión militar.

En el seno de la Unión coexisten sin embargo dos visiones contrapuestas sobre la definición y la ambición de su defensa. Para algunos, el objetivo final del proceso debe ser dotar a la Unión de una defensa común que permita la plena autonomía estratégica de la UE y una capacidad de defensa propia al margen de la OTAN. Para otros, la política de seguridad y defensa europea debe ser compatible y complementaria a la existencia de la Alianza Atlántica y la defensa de Europa deberá seguir siendo una responsabilidad esencial de la OTAN. Junto a ellos, hay países reacios a asumir ningún compromiso de defensa más allá de sus fronteras y otros sumamente celosos en ceder soberanía en esta materia. Todas estas discrepancias se reflejan en la ambigüedad con la que tanto el texto del Tratado constitucional como la Estrategia Europea de Seguridad deben bordear estas cuestiones más sensibles.

Mientras la Unión Europea no sea capaz de superar estas contradicciones y generar una visión común sobre su defensa a largo plazo, el desarrollo de la política de defensa y seguridad seguirá teniendo una base frágil. Mi previsión es que la UE carece hoy del consenso y la voluntad política necesaria para avanzar hacia una verdadera defensa común, para afrontar por sí sola misiones de gestión de crisis de verdadera relevancia ni para hacer frente, más allá de la declaración de intenciones, de forma común y decidida a la grave amenaza que supone la combinación del terrorismo con la proliferación de armas de destrucción masiva. Sólo una

(59) Operación *MPUE* (Misión de Policía de la UE en Bosnia-Herzegovina), Operación *Concordia* en Macedonia y Operación *Artemisa* en la República Democrática del Congo. A partir del próximo mes de enero de 2005 la UE asumirá también la operación *SFOR* en Bosnia.

desvinculación progresiva de Estados Unidos respecto a la seguridad de Europa puede situar a los miembros de la Unión frente a sus propias responsabilidades y modificar este panorama.

Existe además una íntima relación entre voluntad y capacidad. En parte, es posible que la Unión carezca de la voluntad política para asumir su propia defensa y seguridad porque carece de los medios necesarios para poder garantizarlas. Pero por otra parte también es posible que la UE carezca de esos medios porque no tiene la ambición ni la voluntad necesarias para culminar esos objetivos estratégicos.

En todo caso, la realidad es que la Unión Europea carece hoy de la capacidad militar no sólo para poder pensar en una defensa autónoma o desarrollar una política de seguridad común más ambiciosa, sino incluso para poder ser un socio estratégico útil y relevante de los Estados Unidos en el marco de la Alianza Atlántica. Es más, el desfase tecnológico y operativo entre las Fuerzas Armadas de ambas orillas del Atlántico ha alcanzado ya límites peligrosos y previsiblemente seguirá creciendo en los próximos años.

Corregir la incapacidad militar europea exigirá tres objetivos simultáneos. En primer lugar, los socios europeos deberemos incrementar nuestro esfuerzo en defensa, hoy situado en mínimos históricos a pesar de la gravedad de las amenazas que nos acechan. En segundo término, tendremos que potenciar los instrumentos que nos permitan racionalizar nuestras actuales capacidades nacionales, evitando al redundancia en unos aspectos para poder suplir así los déficit existentes en otros. Finalmente, es preciso iniciar un camino de transformación profunda de nuestras Fuerzas Armadas que las adecue en mayor medida al nuevo escenario estratégico en el que deben operar.

En este sentido, la reformulación del Objetivo de Fuerza de Helsinki para el periodo 2004-2010, incluyendo el nuevo concepto de Grupos de Combate, es un paso en la dirección acertada. Sin embargo, existen dudas razonables sobre la voluntad de los socios europeos para asumir los compromisos financieros que implicaría la culminación de ese nuevo Objetivo de Fuerzas, sobre su disposición a aceptar un criterio de especialización que lleve a la renuncia de capacidades militares esenciales en cada país y sobre la verdadera voluntad transformadora de los gobiernos y su capacidad para vencer en ocasiones los fuertes intereses militares e industriales existentes.

La Unión Europea, haciendo de la necesidad virtud, convierte su eficacia para combinar capacidades civiles y militares en una de sus principales ventajas estratégicas para hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos. Siendo esto cierto, la Unión no debería escudarse en su gran potencia de capacidades civiles para justificar su debilidad militar. Las capacidades militares no son las únicas necesarias para poder hacer frente a amenazas como el terrorismo, pero será imposible hacer frente a estas nuevas amenazas de forma eficaz si no se cuenta con un instrumento militar suficiente como garantía última de nuestra seguridad.

La amenaza de un atentado terrorista con armas de destrucción masiva en territorio de la Unión Europea, claramente vislumbrada en la Estrategia Europea de Seguridad, es el escenario más catastrófico, pero a la vez nada desdeñable, al que nos enfrentamos. Lamentablemente sólo una consumación de esa amenaza modificaría esencialmente el escenario descrito, tanto en el terreno de la generación de capacidades como en la voluntad política necesaria para poder hacer frente de forma común a estas nuevas amenazas.

La existencia del terrorismo catastrófico nos sitúa ante un mundo más inseguro y peligroso. Los efectos de este terrorismo pueden ser aún peores de lo que fueron las guerras convencionales del pasado. Este tipo de terrorismo no tiene además ningún tipo de limitación moral ni legal en su afán destructivo. Su objetivo último es el aniquilamiento no sólo de nuestras sociedades, sino de nuestras instituciones, nuestros valores y nuestra libertad.

Nos encontramos por tanto ante un conflicto a escala global que enfrente de manera radical a las democracias contra aquellos que a través de la violencia indiscriminada pretenden imponer un modelo de sociedad perdida en la noche de los tiempos y un totalitarismo basado en la intolerancia política, la desigualdad social y el fanatismo religioso.

La Unión Europea, como una de las instituciones políticas que mejor representa los valores de la libertad y la democracia en el mundo, se encuentra en primera línea de este conflicto, como bien nos recuerdan las víctimas del 11 de marzo en Madrid. La política de seguridad y defensa común tiene en consecuencia como desafío fundamental que estos ataques no puedan volver a repetirse en nuestro territorio. Es más, la Unión está firmemente comprometida en lograr que quienes cometen este tipo de atentados sean definitivamente derrotados y no puedan volver a actual en ningún otro lugar del mundo.

Sería un grave error, por tanto, pretender dar respuesta a un conflicto que es global y atañe a todas las democracias por el mero hecho de serlo, desde una perspectiva estrictamente regional. No es el momento para el resurgir viejas rivalidades entre áreas geoestratégicas. El nuevo enemigo no sólo debe unir más a los antiguos aliados atlánticos, sino que debe impulsarnos a ampliar nuestra alianza a todos aquellos que en el mundo creen en la libertad. La política de seguridad y defensa de la Unión Europea debe dejar de mirarse a si misma para entender y hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos que nos acechan.

CAPÍTULO OCTAVO

**REFLEXIONES FINALES SOBRE LA
PROFUNDIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN
POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**