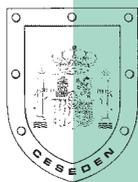


CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

71

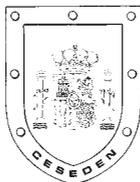
**UN CONCEPTO ESTRATÉGICO
PARA LA UNIÓN EUROPEA**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

71

**UN CONCEPTO ESTRATÉGICO
PARA LA UNIÓN EUROPEA**

septiembre, 2004

Edita:



NIPO: 076-04-120-X

ISBN: 84-9781-122-4

Depósito Legal: M-38637-2004

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.250 ejemplares

Fecha de edición: septiembre 2004

**UN CONCEPTO ESTRATÉGICO
PARA LA UNIÓN EUROPEA**

SUMARIO

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| <i>Capítulo primero</i> | |
| LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA | 19 |
| <i>Por José María Santé Rodríguez</i> | |
| <i>Capítulo segundo</i> | |
| LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y LA IDENTIDAD EUROPEA . | 65 |
| <i>Por Rafael Estrella Pedrola</i> | |
| <i>Capítulo tercero</i> | |
| CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. CRITERIOS DE CONVERGENCIA DEL ESFUERZO EN DEFENSA | 109 |
| <i>Por Eduardo Navadijos Ortiz</i> | |
| <i>Capítulo cuarto</i> | |
| LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA | 139 |
| <i>Por Gonzalo Ceballos Watling</i> | |
| <i>Capítulo quinto</i> | |
| HACIA UN CONCEPTO ESTRATÉGICO EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS RIESGOS Y AMENAZAS | 177 |
| <i>Por Javier Álvarez Veloso</i> | |

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| <i>Capítulo sexto</i> | |
| DIMENSIONES, ESTRUCTURAS Y PROCESOS DE DECISIONES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEA..... | 213 |
| <i>Por Félix Arteaga Martín</i> | |
| <i>Capítulo séptimo</i> | |
| EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO. LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA OTAN Y ESTADOS UNIDOS | 245 |
| <i>Por Alejandro Muñoz-Alonso y Ledo</i> | |
| <i>Capítulo octavo</i> | |
| UN CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. LA CONVENCIÓN EUROPEA..... | 279 |
| <i>Por Rafael Monsalve Gomariz</i> | |
| <i>Capítulo noveno</i> | |
| MÁS ALLÁ DE UNA ESTRATEGIA MILITAR: EL PAPEL DE EUROPA EN EL MUNDO | 291 |
| <i>Por Martín Ortega Carcelén</i> | |
| COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO..... | 307 |
| ABSTRACT | 309 |
| ÍNDICE | 311 |

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En el largo e incesante proceso de construcción europea, durante el bienio 2002-2003 ha tenido una especial relevancia ya que ha sido en esos dos años cuando la Convención Europea llevó a cabo sus trabajos para proponer al Consejo Europeo un proyecto de nuevo Tratado Constitucional que, desde el primer momento, se ha popularizado como «Constitución europea». Que tras medio siglo de trabajosa evolución, la Unión Europea se propusiera la ambiciosa tarea de darse nada menos que una «Constitución» —con independencia de que los constitucionalistas duden de la pertinencia de dar ese nombre a lo que, por su naturaleza jurídica, no puede ser visto sino como un Tratado internacional— justifica que se considere ese acontecimiento como un hito histórico. Empeño tan ambicioso e innovador que no puede extrañarnos que, por las inevitables dificultades que entraña, la Constitución siga siendo todavía, en el momento de escribir esta introducción, un texto non nato, aunque en el Consejo Europeo de junio parece que va a quedar definitivamente acordada, a falta, eso sí del complejo proceso de ratificación a que debe someterse en los 25 Estados miembros. El equilibrio de poderes en la Unión es tan delicado que cualquier alteración del status quo suscita resistencias que no pueden sorprendernos pero que, al menos eso dice la historia del proyecto europeo, siempre acaban por solucionarse por el sabio y eterno procedimiento de las cesiones mutuas.

Además, este esquema de profundización en el proyecto europeo —que ese es el último sentido que tiene la idea de redactar la Constitución— se produce al mismo tiempo que la Unión afronta una ambiciosa ampliación que ha elevado el número de los Estados miembros hasta 25, para llegar después a 27, tras la prevista integración de Bulgaria y Rumania y, si se cumplen todos los planes, a 28, con la de Turquía, el más grande y com-

plejo de los candidatos a la adhesión. De este modo, se supera lo que, durante mucho tiempo, parecía una obligada alternativa —o se profundizaba o se ampliaba— porque se estimaba poco menos que imposible o inabordable afrontar ambos procesos a la vez. Que se haya decidido por quien tiene en la Unión Europea la última palabra —el Consejo Europeo— qué profundización y ampliación se promuevan simultáneamente es, desde luego, prueba de la inequívoca voluntad política de hacer realidad cuanto antes esas ambiciones europeístas, simbolizadas por el que fue lema de la última Presidencia española del Consejo: «Más Europa». Esto es, una unión más perfecta entre sus miembros, dotando a las instituciones europeas de más eficacia y, en la medida en que sea necesario, de más competencias. Pero también una unión más amplia y comprehensiva al incluir en ella a los países recién salidos de las dictaduras comunistas, incluidos los que, tal el caso de los tres países bálticos, formaban parte de la Unión Soviética, aparte de los casos especiales que representan Malta y Chipre.

En este proceso era plenamente lógico que se planteara la necesidad de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, dentro de ella, de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que empezaron a configurarse en los Tratados de Maastricht y Amsterdam. La necesidad de que la Unión Europea «hablara con una sola voz», así como la de que contara con recursos militares propios para las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria, llegó a ser, ya desde mediados de la década de los noventa, un asunto prioritario en la agenda europea. El prolongado y sangriento conflicto de la antigua Yugoslavia mostró con dolorosa evidencia las insuficiencias europeas en este ámbito y dio origen a un debate, que todavía no ha terminado, sobre la PESD. La Cumbre franco-británica de Saint-Malo y los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki pusieron en marcha un proceso que, por el momento, ha culminado con los artículos dedicados a la cuestión en el proyecto de Constitución europea y con el Documento presentado por el alto representante para la PESC, Javier Solana, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003, con el título de «Una Europa segura en un mundo mejor». Un Documento que representa el primer intento de diseñar una Estrategia de Seguridad Europea, como en el frontispicio del mismo se señala.

Con este telón de fondo, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) constituyó a principios de 2003 un grupo de trabajo para estudiar un tema que fue definido como «Un Concepto Estratégico para la Unión Europea», que empezó a trabajar en la primavera de aquel año. Sus

componentes, militares conocedores por su experiencia y estudios de la cuestión y civiles procedentes de los ámbitos político y universitario, celebraron diferentes reuniones de estudio y debate, en las que confrontaron ideas y opiniones. Desde el primer momento se estableció un esquema de trabajo asignándose a cada uno de ellos un aspecto de la cuestión que, al final, se ha concretado en cada uno de los capítulos que forman esta Monografía. Como presidente del grupo de trabajo sólo me cabe subrayar el espíritu de colaboración en el común empeño de todos sus componentes, pese a circunstancias personales que, fruto de las obligaciones y compromisos de todos ellos, interferían, en ocasiones, nuestros trabajos.

El índice general que ha servido de guía al grupo de trabajo ha intentado conciliar la cronología con los aspectos más relevantes de la política de defensa. Se imponía, en primer lugar, estudiar «La evolución histórica de la seguridad europea» y ese ha sido el objeto del trabajo que aparece en primer lugar, que ha sido redactado por el capitán de navío don José María Santé Rodríguez. El diputado don Rafael Estrella Pedrola ha hecho una valoración de «La política común de seguridad y la identidad europea» que, fundamentalmente, entronca la PESD con los intereses y objetivos generales de la Unión Europea. El coronel del Ejército de Tierra, don Javier Álvarez Veloso, secretario general técnico del CESEDEN y que ha actuado también como eficaz coordinador del grupo, ha abordado lo que es la cuestión previa a cualquier reflexión sobre un concepto estratégico: los riesgos o amenazas a que tendría que hacer frente la Unión Europea y que, por lo tanto estarían en el centro de esa reflexión. El coronel (R), don Eduardo Navadijos Ortiz, ha aplicado al ámbito de la defensa europea el concepto de «criterios de convergencia», que tan útil ha sido para lograr avances significativos en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria, como muestra el gran éxito que ha sido la moneda común, el euro.

Pero en este ámbito de la defensa hay que evitar quedarse en el plano de las generalidades y de las buenas intenciones que ha sido donde, con tanta frecuencia, se ha quedado en Europa la reflexión política sobre la defensa, haciendo bueno ese maligno dicho que circulaba hace unos años según el cual «cuando los americanos aprietan su botón sale un misil, cuando los europeos aprietan el suyo sale un comunicado». Esto exige imperativamente entrar en el campo de las capacidades militares de la Unión Europea, cuestión relevante de la que se ocupa el capítulo que ha redactado don Gonzalo Ceballos Watling. Don Félix Arteaga Martín ha afrontado el análisis de las estructuras defensivas y del funcionamiento de los procesos de decisión de que se ha ido dotando la Unión, a lo largo de la década de los noventa, especialmente a partir del Tratado de

Amsterdam y don Rafael Monsalve Gomariz ha estudiado el trabajo de la Convención Europea en este terreno de la política de defensa y de la defensa común, que ha quedado plasmado en el futuro Tratado Constitucional o Constitución de Europa. Un esfuerzo inacabado tras el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 pero que, como ya hemos señalado, parece a punto de culminar cuando hacemos esta introducción. Todos los componentes del grupo de trabajo estamos convencidos de que la seguridad europea es inseparable de su tradicional componente trasatlántico, y ese ha sido el objeto de mi contribución específica al trabajo común. Finalmente, don Martín Ortega Carcelén, investigador del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea en París, que ha seguido a distancia pero con mucho interés el trabajo del grupo, ha hecho una aportación sobre «Más allá de una estrategia militar: el papel de Europa en el mundo», que él concibe como un objetivo que desborda la mera estrategia militar.

Quienes hemos participado en este grupo de trabajo somos perfectamente conscientes de las carencias de este esfuerzo común, que no cubre, en absoluto ni de lejos, todas las enormes posibilidades sugeridas por su ambicioso título. Abordar algo tan complejo y novedoso como, nada menos, «Un Concepto Estratégico para la Unión Europea» es una tarea con tantos aspectos y tantos posibles enfoques que sabemos muy bien que se nos han quedado fuera muchas cuestiones relevantes. En este sentido, nos habría gustado hacer un tratamiento detenido de las relaciones entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con una especial atención a lo que significan los acuerdos que conocemos bajo el título de «Berlín Plus». Igualmente habríamos deseado analizar cuál ha sido la evolución de la opinión pública en los principales países europeos en relación con estas cuestiones de la seguridad y la defensa. Hago referencia a estas dos cuestiones porque ambas han sido objeto de estudio por algunos de los componentes del grupo y si sus resultados no aparecen aquí ha sido, sobre todo, por razones de espacio y tiempo.

Somos también muy conscientes que los aspectos no militares ni estrictamente defensivos son una vital parte integrante de un concepto adecuado de seguridad y, por lo tanto de un Concepto Estratégico. Muy próxima a esta preocupación podría situarse el debate sobre los intereses nacionales de España y su articulación en el más amplio concepto de los intereses europeos. Éstas y otras carencias se deben, desde luego y en primer lugar, a nuestras propias limitaciones, pero también es preciso tener en cuenta que, cuando hemos concluido nuestros trabajos, el marco jurídico e institucional de la defensa europea está todavía en el telar. Ninguno de los docu-

mentos que hemos podido utilizar, ni los procedentes de la Convención Europea que figuran en el proyecto de Constitución ni los que ha manejado la Conferencia Intergubernamental (CIG), son todavía definitivos. Sólo si y cuando el Consejo Europeo de junio de 2004 apruebe —si ese es el caso, como deseamos— el proyecto de Constitución (que, en todo caso, deberá ser sometido a la ratificación de los 25 Estados miembros) podremos referirnos a la defensa europea con un rigor que ahora es imposible.

En todo caso, me parece que debe subrayarse que en el año 2003, que ha sido considerado como un año negativo para la construcción europea por el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre al no lograr la aprobación del Tratado Constitucional, ha sido, paradójicamente, un año que ha registrado avances significativos en el ámbito de la defensa europea.

En primer lugar, los dos «Documentos Solana», el presentado al Consejo de Salónica y el ya más elaborado presentado y aprobado por el Consejo Europeo de diciembre que puso fin a la Presidencia semestral italiana, suponen un importante paso en la dirección de definir un concepto estratégico para la Unión Europea, precisamente la cuestión que se encomendó a nuestro grupo de trabajo.

En segundo lugar, en ese mismo año, «pasando de las musas al teatro», la Unión Europea ha llevado a cabo sus primeras operaciones sobre el terreno, la Concordia, en Macedonia, que ha supuesto además un interesante ensayo de colaboración con la OTAN y que tuvo un claro componente militar, y la próxima, en el mismo país balcánico, que sustituyó a la anterior y que tiene un carácter esencialmente policial. Hay que referirse también a otra operación muy diferente, la Artemis, que tuvo como escenario el Congo y, más en concreto, la región de los Grandes Lagos y que puede considerarse como modelo de una operación encomendada preferentemente a un país, en este caso Francia. Esta concreción sobre el terreno de las ideas y proyectos sobre la defensa y seguridad europeas tendrá su prueba más definitiva cuando a finales de este año 2004 la Unión Europea se haga cargo, sustituyendo a la OTAN de la operación en Bosnia.

En tercer lugar, el Consejo Europeo celebrado en noviembre de 2003 hizo suya la idea de una Agencia Europea de Armamentos, Investigación y Capacidades Militares, prevista en el proyecto de Constitución. Adelantándose a la aprobación de ésta, el Consejo decidió la creación de un equipo de trabajo que aborde las tareas preliminares necesarias para la puesta en marcha de la Agencia en la que, a nivel ministerial, estarán representados los Estados miembros que lo deseen y cumplan los requisitos establecidos.

En cuarto lugar, se ha avanzado notablemente en la definición de lo que deba ser en el futuro la «cooperación estructurada», cuyo estatuto básico ha sido objeto de un Protocolo en el que ha trabajado la CIG.

También debe señalarse, en quinto lugar, que, tras los acuerdos alcanzados a finales del año 2002, se puede afirmar que el sistema «Berlín Plus», que debe ser el marco de relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, ha quedado definido e incluso ensayado en la práctica, como ya hemos señalado, en el caso de Macedonia.

Como sexto punto, debe señalarse que la CIG ha suprimido la discutida cláusula de defensa mutua, prevista en el artículo III-214 del proyecto de Constitución. Puede que algunos consideren esto como un retroceso, pero debe igualmente señalarse que otros estiman que se trataba de una norma más bien innecesaria y que, además, se evita así un obstáculo para la aprobación del texto pues varios Estados miembros discrepaban acerca de su utilidad, por no hablar de que también el aliado trasatlántico, Estados Unidos, entendía que, supuesta la existencia de la OTAN, esa cláusula carecía de sentido. En efecto, debe hacerse notar que de los 15 Estados miembros, antes de la ampliación del 1 de mayo de 2004, 11 son asimismo miembros de la OTAN y los otros cuatro, que en teoría serían los que más la necesitarían, han sido los más reticentes a la inclusión de la cláusula en el texto. Véase al respecto el artículo firmado conjuntamente por los ministros sueco y finlandés de Asuntos Exteriores, Laila Freivalds y Erkki Tuomaja, respectivamente, en el diario Dagens Nyheter (11 de noviembre de 2003) en el que escriben lo siguiente:

«Rechazamos contundentemente la propuesta de la Convención de que un grupo de Estados miembros estableciesen una defensa mutua en el marco de la Unión Europea. Esta propuesta corre el riesgo de dividir a la Unión en materia de política exterior y, sobre todo, produciría innecesarias tensiones en la cooperación trasatlántica. Muchos otros Estados miembros de la Unión Europea, viejos y nuevos, comparten nuestro punto de vista sobre esta cuestión. Deseamos que la Unión Europea continúe desarrollándose como una alianza política con solidaridad recíproca, no como una alianza militar con obligatorias garantías de defensa.»

En el mismo artículo, estos responsables políticos escandinavos apoyan la cláusula de solidaridad prevista en el artículo 42 del proyecto de Constitución para los casos de que un Estado miembro sea víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano. Señalemos asimismo que la versión de este artículo periodístico que aparece en el

número 67 de los Chaillot Papers, que edita el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, con sede en París, se afirma que:

«Este artículo... sintetiza la actitud general de los Estados miembros no aliados con relación a la configuración futura de la PESC y de la PESD.»

Por cierto, curiosa denominación esta de «no aliados» para designar a los Estados miembros de la Unión Europea que, por no ser miembros de la OTAN, recibían antes el nombre de «neutrales» e, incluso, en otras ocasiones, el de «no alineados». Es éste un problema terminológico, menos inocente de lo que puede parecer, porque refleja una asimetría existente dentro de la Unión Europea en relación con la defensa común que, en el actual contexto geoestratégico y en estos comienzos del siglo XXI, muchos, entre los que me cuento, no alcanzamos a entender, aunque sean evidente las razones de tipo tradicional en que se apoya esa peculiar visión.

Con las limitaciones y carencias, de fondo y coyunturales, a que hemos aludido y, seguramente, con otras muchas que percibirá el atento lector, esperamos que este trabajo sea de utilidad para cuantos se interesan por estas cuestiones. Si estas páginas sirven para suscitar el debate y la crítica e incluso, deseablemente, para alumbrar nuevos enfoques quienes hemos participado en este grupo de trabajo nos daremos por satisfechos. Es obligado terminar estas líneas de presentación agradeciendo su colaboración a todos los miembros del grupo y, sobre todo, al CESEDEN y a su director, el teniente general don Domingo Marcos Miralles, que tuvo la amabilidad de encomendarnos esta tarea. Esperamos no haberle defraudado.

ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO Y LEDO

*Senador del Partido Popular por Madrid
y presidente de la Asociación Atlántica Española.*

CAPÍTULO PRIMERO

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA

Por JOSÉ MARÍA SANTÉ RODRÍGUEZ

Introducción

Ahora que 12 naciones disponen ya de un mercado y una moneda únicos, el debate prioritario a que la Unión Europea se enfrenta, en los principios del siglo XXI, es el de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a todos sus miembros. Ambos procesos están más relacionados que lo que puede parecer a simple vista: ya que, un gigante económico como la Europa del euro, reclama un perfil exterior más definido y, en consecuencia, un instrumento de intervención eficaz.

Durante medio siglo, Estados Unidos de Norteamérica aseguraron la paz en un mundo bipolar, pero las nuevas circunstancias han hecho patente la necesidad de planteamientos innovadores. Europa, cada día más unida y más plétórica de posibilidades, muestra una carencia en materia defensiva y de seguridad que las sucesivas crisis de los Balcanes han puesto de manifiesto, y máxime si tenemos en cuenta que en un futuro sin guerra fría, un enemigo, una amenaza o una crisis puedan no ser consideradas tales por nuestro gran aliado, Estados Unidos.

Coincidiendo con el alba del nuevo milenio, la Unión Europea parece dispuesta a plantearse la necesidad de incluir dentro del proceso de integración comunitaria el ámbito de la seguridad y la defensa. Desde que en el año 1954 la Asamblea Nacional Francesa votara en contra del proyecto para crear una Comunidad Europea de Defensa (CED), la Europa política eludió un problema en el que no sólo se planteaba el difícil equilibrio de

las relaciones de fuerza entre los Estados miembros, sino la subordinación estratégica en que había quedado el continente como consecuencia del resultado de la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, el fin de la bipolaridad y el desarrollo político e institucional de la Unión Europea ha creado un entorno bien distinto en el cual las ventajas que antaño estimularon el proceso de reconstrucción económica se han convertido en obstáculos que limitan el pleno desarrollo de la Unión Europea en tanto que actor internacional.

Ya que, la creación de una estructura de seguridad y defensa común, genera contradicciones respecto de las señas de identidad sobre las que se ha fundamentado todo el proyecto europeísta y plantea el difícil problema de articular una respuesta integradora con la flexibilidad suficiente para que en ella puedan convivir países con cultura de defensa muy diferentes.

Es evidente pues que, para salvar estos «escollos» político-estructurales, la única solución está en que los gobiernos europeos olviden sus viejos prejuicios y se comprometan a impulsar decididamente la PESC, como parece ser que está sucediendo. Pero esta redefinición europea en materia de seguridad y defensa, tiene una plasmación institucional, cuya evolución histórica es de la que va a tratar este capítulo.

Evolución histórica de la Unión Europea hasta Maastricht

Los europeos no conocieron el respiro que habría debido de suceder al final de las hostilidades. La amenaza que se percibía en la Europa Occidental a una invasión soviética, a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el temor al rearme alemán, que ya entonces Estados Unidos veían con simpatía, preocupados como estaban por la creciente amenaza soviética, llevaron a Francia y al Reino Unido de Gran Bretaña a firmar en Dunkerque, el 4 de marzo de 1947, un «Tratado de Alianza y Asistencia Mutua», conocido como el Tratado de Dunkerque; y que algunos citan como el primer hito en el proceso de la construcción europea.

Sin embargo, poco después, el ministro del Foreign Office británico, Ernest Bevin, presentaba un programa de reajuste sustancial de la política exterior, proponiendo extender la alianza franco-británica a los tres países del Benelux, firmándose en Bruselas, el 19 de marzo de 1948 un «Tratado de Colaboración Económica, Social, Cultural y de Legítima Defensa Colectiva», conocido como el Tratado de Bruselas, que también

algunos consideran como el hito fundacional del proceso de unión de Europa, y que establecía en el plano militar una cláusula de asistencia automática del Estado signatario agredido, de acuerdo con el principio de legítima defensa colectiva de la Carta de Naciones Unidas, dando lugar a la creación, por parte de los países firmantes del Tratado de Bruselas, de la Organización de Defensa de la Unión Occidental, el 28 de septiembre de 1948. Este Tratado a partir de 1954 pasaría a denominarse, con el ingreso de Alemania e Italia, como «Tratado de Bruselas modificado», y daría lugar a la creación de la Unión Europea Occidental (UEO).

Aunque es dudoso que la firma del Tratado de Bruselas, como tal pacto, se pueda inscribir en los jalones que constituyen el proceso de integración europea, es seguro que esta Alianza, especialmente a partir del año 1954 como UEO, ha sido una de las fuerzas motrices de la unidad europea, por mantener un vínculo político con el Reino Unido.

Como ha sido señalado anteriormente, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, la amenaza de una tercera entre el Este y el Oeste no tardó en aparecer. El fracaso de la Conferencia de Moscú sobre la cuestión alemana, el 24 de abril de 1947, convencía a los occidentales de que la democracia unipartidista de la Unión Soviética, aliada contra el nazismo, iba a convertirse en un peligro inmediato para las democracias pluripartidistas occidentales.

La creación de la Oficina de Información de los Partidos Comunistas y Obreros (Kominform), el 27 de septiembre de 1947, que unía a los partidos comunistas de todo el mundo, el «golpe de Praga» del 25 de febrero de 1948, que aseguraba a los comunistas el poder sobre Checoslovaquia, y, después, el bloqueo de Berlín el 24 de junio de 1948, que preludiaba la división de Alemania en dos Estados, avivaron aún más la tensión, concluyendo que el peligro alemán había sido sustituido por el peligro soviético.

Ante esta situación, diez Estados europeos: Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, Portugal, Dinamarca, Noruega e Islandia y dos americanos: Estados Unidos y Canadá, firmaron en Washington una alianza defensiva el 4 de abril de 1949, conocida bajo diferentes epígrafes, como: Tratado del Atlántico Norte, Pacto Atlántico, Alianza Atlántica o Tratado de Washington.

Por otro lado, los países de la Unión Occidental firmaron, el 5 de mayo de 1949, el Tratado de Londres, que daba lugar a la creación del Consejo de Europa, al que actualmente pertenecen todos los países de Europa y

asisten como observadores Canadá, Estados Unidos y Japón, con el objetivo general de mantener los principios básicos de los derechos humanos, de la democracia plural y del Estado de Derecho, favorecer su progreso económico y social, así como consolidar la paz, sobre la justicia y la cooperación internacional. La Asamblea Consultiva sólo tenía carácter deliberativo y cada una de sus resoluciones, que debía aprobarse por mayoría de dos tercios, podía ser vetada por el Comité de Ministros, todo lo cual ponía de manifiesto que los gobiernos no estaban dispuestos a ceder prerrogativas.

Pero la explosión de la primera bomba atómica soviética, en septiembre de 1949, y la multiplicación de las amenazas proferidas por los dirigentes del Kremlin contribuyeron a extender ese clima de miedo, que se denominó en la época como guerra fría, creándose tras la invasión de Corea del Sur por Corea del Norte, el 25 de junio de 1950, por parte de los países pertenecientes a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una estructura militar integrada, con la importante presencia de efectivos norteamericanos en Europa y nombrando al general norteamericano Dwight Eisenhower como Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), sentando de esta forma las bases de su seguridad colectiva, y dejando prácticamente vacío de contenido al Tratado de Bruselas, que quedará sumido en un largo «letargo» del que no despertaría hasta el año 1984.

Posteriormente se incorporarían a la Alianza Atlántica los siguientes países: Grecia y Turquía en 1952, Alemania en 1955, España en 1982 y la República Checa, Hungría y Polonia en el 2001, estando previsto en el futuro la incorporación de otros países emergentes de la Europa del Este, que demuestren que son capaces de hacerlo, por pertenecer al mismo sistema de valores y de capacidad militar, que los demás países de la Alianza.

En la primavera de 1950, sonó de verdad, la hora de la iniciación del proceso de la integración europea. Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, recibió de sus homólogos norteamericano y británico, una misión imperativa: presentar una propuesta para reintegrar a la República Federal Alemana al concierto occidental. Robert Schuman recurrió al genio inventivo de un hombre aún desconocido por la opinión pública, pero que había adquirido una experiencia excepcional durante una rica y muy extensa carrera internacional. Jean Monnet, a la sazón comisario del plan francés de modernización y equipamiento, nombrado por el general De Gaulle en 1945, para asegurar la recuperación económica del país, era uno de los europeos más influyentes del mundo occidental, aconsejaba a los gobiernos y había adquirido una reputación de hombre pragmático, preocupado sobre todo de la eficacia.

El ministro francés había confiado al comisario del plan sus preocupaciones: ¿qué hacer con Alemania?; esta era la mayor preocupación de Robert Schuman, hombre cristiano, originario de Lorena, dispuesto a hacer todo lo posible para evitar para siempre la posibilidad de guerra entre las dos naciones.

Jean Monnet, a la cabeza del pequeño equipo de la calle de Martignac, donde estaba la sede del Comisariado del plan, se hacía la misma pregunta y consideraba que la guerra fría había sido consecuencia de la competencia entre los dos grandes de Europa. Favoreciendo la unidad de Europa, creía que se reduciría la tensión y, por ello, tenía en mente una iniciativa de alcance internacional cuyo objetivo fundamental era la distensión y la consecución de la paz mundial gracias al papel desempeñado por una Europa reconstruida y reconciliada.

Jean Monnet y sus colaboradores próximos redactaron, con la mayor discreción, durante los últimos días del mes de abril de 1950 una nota de algunos folios, que incluía a la vez la exposición de motivos y las disposiciones de una propuesta que iba a trastornar todos los esquemas de la diplomacia clásica. Robert Schuman leyó el proyecto e inmediatamente hizo suyo el asunto. En el mismo momento en el que el ministro francés defendía su propuesta, en la mañana del día 9 de mayo, delante de sus colegas de Gobierno, un emisario de su gabinete se la entregaba personalmente al canciller Adenauer en Bonn. La reacción de éste fue inmediata y entusiasta. Respondió que aprobaba de todo corazón la propuesta.

De este modo, con el acuerdo de los Gobiernos francés y alemán, Robert Schuman hizo pública su Declaración a las 16:00 horas del mismo día en el salón de L'Horloge del Quai d'Orsay, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, en donde dijo que Francia había actuado esencialmente para la paz, y para que la paz pueda realmente tener su oportunidad, es necesario, en primer lugar, que haya una Europa. Cinco años casi exactamente después de la capitulación incondicional de Alemania, Francia realiza el primer acto decisivo de la construcción europea y asocia en él a Alemania.

La tónica está dictada. No se trata de un acuerdo técnico sujeto al áspero toma y daca de los negociadores. Francia tiende la mano a Alemania y le propone participar, en igualdad de condiciones, en una nueva entidad encargada en primer lugar de administrar en común el carbón y el acero de los dos países, y también, en un sentido más amplio, de colocar la primera piedra de la federación europea.

La Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, sienta esta serie de principios:

1. Europa no se hará de un golpe, se hará mediante realizaciones concretas. Es necesario establecer en primer lugar «solidaridades de hecho».
2. La oposición secular entre Francia y Alemania debe eliminarse: la propuesta debe afectar sobre todo a estos dos países, pero está abierta a todas las demás naciones europeas que compartan los objetivos.
3. La acción inmediata debe tener por objeto un aspecto limitado, pero decisivo: la producción franco-alemana de carbón y acero, que deberá someterse a una alta autoridad común.
4. La fusión de estos intereses económicos contribuirá al aumento del nivel de vida y al establecimiento de una comunidad económica.
5. Las decisiones de la alta autoridad serán vinculantes para los países que se adhieran. Estará integrada por personalidades independientes sobre una base paritaria. Sus decisiones tendrán carácter ejecutivo.

Para que la iniciativa francesa, convertida enseguida en iniciativa franco-alemana, mantuviera todas sus posibilidades de hacerse realidad, era necesario actuar rápidamente; por ello, Francia convoca el 20 de junio de 1950, en París, una Conferencia Intergubernamental (CIG), presidida por Jean Monnet. Los tres países del Benelux e Italia respondieron a la convocatoria y se encontraron en la mesa de negociaciones. Jean Monnet precisó cual era el espíritu de los debates que iban a iniciarse:

«Estamos aquí para realizar una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común. Sólo si eliminamos de nuestros debates todo sentimiento particularista podrá encontrarse una solución.»

La independencia y los poderes de la alta autoridad no se cuestionaron, ya que constituían el punto central de la propuesta. Pero se admitió la necesidad de dar a los Estados miembros la posibilidad de hacer valer los intereses nacionales y así, a petición de los Países Bajos se creó un Consejo de Ministros, cuyo papel se limitó estrictamente: no debía decidir por unanimidad, sino por mayoría y su dictamen sólo se requería en pocos casos. La alta autoridad conservaba el monopolio de la iniciativa legislativa: esta prerrogativa, extendida a las competencias de la actual Comisión, es esencial, ya que garantiza que las propuestas del órgano colegiado reflejan el conjunto de intereses comunitarios. Una Asamblea Parlamentaria y un Tribunal de Justicia completaron el dis-

positivo, que está en el origen del sistema institucional de las Comunidades actuales.

Así, en el Plan Schuman pueden reconocerse cuatro principios comunitarios, que constituyen la base del edificio comunitario actual:

1. La superioridad de las instituciones.
2. La independencia de los órganos comunitarios.
3. La colaboración entre las instituciones.
4. La igualdad entre los Estados.

Los negociadores nunca perdieron de vista que tenían el mandato político de construir una organización completamente nueva en cuanto a sus objetivos y métodos. Era esencial no cargar a la institución que se estaba creando con todas las imperfecciones propias de las organizaciones intergubernamentales clásicas: requisito de unanimidad, contribuciones financieras nacionales, sometimiento del Ejecutivo a los representantes de los Estados nacionales.

Así, el 18 de abril de 1951, se firma el Tratado de París, por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conocido también como el Tratado de la CECA, para un periodo de 50 años. Los seis Estados signatarios lo ratifican y entra en vigor el 23 de julio de 1952. Jean Monnet fue nombrado presidente de la alta autoridad y se instala en Luxemburgo el 10 de agosto de 1952.

En resumen, el proceso de la integración europea, que nace de forma inmediata con la CECA, se desencadena gracias a la histórica Declaración Schuman, y como reconocía el propio Schuman, el propósito político primordial consistía en poner definitivamente fin al antagonismo franco-alemán, combinándolo con un objetivo económico. Para él la unificación política se alcanzaría implícitamente: derivaría de la solidaridad de hecho y de la fusión de intereses. La inspiración política del proceso era evidente, estimulándose así un nuevo espíritu de convivencia y de solidaridad en torno al futuro de Europa Occidental

Es obvio que la creación de la OTAN no se inscribe en el proceso de la unidad europea, sino en la confrontación Este-Oeste. Ello no quiere decir que la naciente Europa de la CECA no sintiera la necesidad de un sistema de defensa propio como respuesta comunitaria a la guerra fría.

Por ello, el Gobierno francés que presidía René Pleven encargó a Jean Monnet un plan similar al Plan Schuman, denominado Plan Pleven, que fue expuesto, el 24 de octubre de 1949, ante la Asamblea Nacional

Francesa, y que contemplaba la creación de un Ejército europeo común, integrando al más bajo nivel posible los contingentes proporcionados por los Estados miembros, dirigido por un ministro europeo de Defensa, responsable ante una Asamblea Europea y un presupuesto de Defensa común. Para ello, los países de la CECA firmaron un Tratado en París, el 27 de mayo de 1952, mediante el cual se preveía la creación de una CED, que sería el primer sistema de defensa verdaderamente supranacional que se ha ensayado en Europa, y que no llegó a entrar en vigor por no ser finalmente ratificado por la Asamblea Nacional Francesa.

A diferencia de la CECA, la CED no suscitó igual entusiasmo en Francia, en donde amplios sectores sociales y políticos tenían cierto recelo al rearme alemán y al carácter supranacional que destilaba el susodicho Tratado. Cómo observara Raymond Aron, ¿a qué Estado o poder, y a qué política iba a ponerse a su servicio el Ejército europeo?

Las carencias de una legitimidad democrática hicieron pensar en algún tipo de remedio. El ministro italiano, Alcide de Gasperi, propuso la creación de una Comunidad Política Europea (CPE), y se encargó por «los seis» a una Asamblea *ad hoc*, formada por parlamentarios, de la Asamblea de la CECA y del Consejo de Europa, la redacción del Tratado de esta nueva Comunidad.

Pese a la proyectada CPE, la Asamblea Nacional Francesa, rechazó la posibilidad de ratificar el susodicho Tratado en una histórica votación, el 30 de agosto de 1954, sobre una cuestión previa o de procedimiento que aplazó *sine die* el debate. El rechazo francés provocó el abandono de la *non nata* CED y, con ella, de la CPE.

Entonces se encontró una solución al problema de la defensa, permitiendo a Alemania e Italia formar parte del Tratado de Bruselas, que fue modificado mediante los Acuerdos de París, el 23 de octubre de 1954, que rebautizaron el Pacto de Bruselas como UEO, permitiendo el rearme alemán bajo estrictos controles y facilitando más tarde el ingreso de Alemania en la OTAN, que fue efectivo el 5 de mayo de 1955.

Como respuesta a los Acuerdos de París, citados en el párrafo anterior, la Unión Soviética firmaba con sus satélites europeos el Pacto de Varsovia, el 14 de mayo de 1955.

A partir del rechazo de la CED, principal hito histórico, fracasado, de la defensa común europea, se hace efectiva la «desmilitarización» del proceso de la construcción europea, y la Alianza Atlántica se configura como la única Organización que, durante toda la guerra fría, ha desempeñado las funciones de defensa de Europa Occidental.

El fracaso de la creación de una CED, llevó a un estancamiento en el proceso de integración europeo, hasta que, en junio de 1955, «los seis», a iniciativa italiana, se reunieron en Mesina, encargando a los hombres de Estado del Benelux: Paul Henri Spaak (BE), Jan Beyen (NE) y Joseph Bech (LUX) un proyecto de relanzamiento de la integración sobre las siguientes bases: desarrollo de las instituciones, fusión progresiva de las economías, creación de un mercado común y armonización de las políticas sociales.

Para ello se creó un Comité Intergubernamental de Expertos, presidido por Spaak, cuyo Informe, fue la base de las negociaciones que concluyeron con la firma en Roma, el 25 de marzo de 1957, de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE/EA), que entraron en vigor el primero de enero de 1958.

La CEE era, en realidad, un mercado común, pues abarcaba todos los factores de la producción e insertaba en el mercado común las políticas comunes: agrícola, de transportes, comercial y la coordinación con otras políticas: social, fiscal, etc.

La noción de mercado común se fundaba sobre cuatro libertades fundamentales para el mercado:

1. Libre circulación de mercancías, en un régimen de competencia libre y leal.
2. Libre circulación de trabajadores y de servicios.
3. Libertad de establecimiento.
4. Libre circulación de capitales.

Así pues, desde el año 1958 quedaron constituidas las tres Comunidades Europeas, que se mantienen en la actualidad con muchos cambios en las instituciones, hoy unificadas, con grandes variaciones en sus competencias e incluso en su denominación.

El Tratado Constitutivo de la CEE, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, creaba un espacio supranacional por el que circularían libremente personas, bienes, servicios y capitales. De estos bienes y servicios quedaban excluidos los relacionados con las industrias de defensa de los Estados signatarios de este Tratado.

Podríamos decir, sin temor a equivocarnos que:

«El Tratado de Roma perseguía exclusivamente la creación de una unión económica sin política exterior propia, sin sistema defensivo

propio y, por consiguiente, sin industria común de defensa que pudiera dotar de medios a un sistema defensivo inexistente y dar credibilidad a una posible política exterior.»

El día 4 de enero de 1960, se firma el Convenio de Estocolmo, por el que se crea la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC/EFTA), a iniciativa del Reino Unido junto a Austria, Dinamarca, Grecia, Noruega, Portugal y Suiza.

En el año 1961, el Reino Unido solicitaba su ingreso en la CEE, haciendo otro tanto posteriormente Dinamarca, Irlanda y Noruega. Pero el 14 de enero de 1963 el general De Gaulle vetaba la entrada del Reino Unido en la CEE.

En abril de 1965, se firma el Tratado de fusión de los Ejecutivos de las tres Comunidades Europeas, por el que se constituyen un Consejo y una Comisión únicos. Dicho Tratado entró en vigor el 1 de julio de 1967.

También en 1967, el Reino Unido presentaba por segunda vez su petición de adhesión a la CEE. Sólo tras el abandono del poder por De Gaulle, el nuevo presidente francés Pompidou flexibilizaba la posición francesa y en la Cumbre de La Haya, el 2 de diciembre de 1969, se acordaba la ampliación de la CEE al Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, así como, en otro plano, también se acordaba la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Por otro lado, a partir del Informe Davignon, octubre de 1970, los Estados miembros de la CEE deciden aportar una dimensión política a su cooperación, estableciendo el marco para una CPE y reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores, al objeto de llegar a un acuerdo sobre los grandes problemas de la política internacional, pero sólo a nivel intergubernamental.

Finalmente, el 22 de enero de 1972, se firman en Bruselas los Tratados de Adhesión de los nuevos miembros; pero un referéndum de resultado negativo en Noruega, impedía a este país su integración, que fue efectiva para los otros tres países el primero de enero de 1973, quedando integrada la CEE por nueve países, a partir de esta fecha.

También en el año 1972 dio comienzo el proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que fue inicialmente un proceso político consultivo en el que se integraban Estados de Europa, Asia Central y América del Norte, desde Vancouver a Vladivostok, que desembocó en el Acta Final de Helsinki en agosto de 1975, donde se recogen un buen número de normas sobre comportamiento y compromisos internacionales que rigen las relaciones entre los Estados participantes y las medidas encaminadas a fomentar la confianza entre ellos, especialmente

en el ámbito político-militar, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y la cooperación en el ámbito económico, cultural, técnico y científico. La CSCE se convirtió en Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en enero de 1995.

En la Cumbre de París, el día 10 de diciembre de 1974, los nueve jefes de Estado o de Gobierno de la CEE deciden reunirse regularmente en Consejo Europeo (tres veces por año), proponen la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, y también se inicia una política de solidaridad, mediante la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El 22 de julio de 1975, se firma un Tratado de reforma, por el cual se dotaba a las Comunidades de un sistema de financiación propio, atribuyendo al Parlamento Europeo importantes poderes de codecisión, especialmente en los asuntos presupuestarios. Asimismo se creaba el Tribunal de Cuentas Europeo. Dicho Tratado entraba en vigor el 1 de junio de 1977.

La Cumbre de octubre de 1972, reunida en París, solicitaba a las instituciones que hiciesen un informe sobre «las relaciones de los Estados miembros en una Unión Europea». El Informe Tindemans, presentado en diciembre de 1975, estableció las reformas necesarias para profundizar en la Unión. Pero el debate sobre el alcance de dichas reformas agotó el decenio sin llegar a ningún cambio, más que la reforma presupuestaria señalada en el párrafo anterior.

El fin de los regímenes autoritarios del sur de Europa, auguraba su futura incorporación a la CEE. Grecia presentaba su solicitud de adhesión en junio de 1975, y el Tratado de Adhesión se firmaba el 28 de mayo de 1979, entrando en vigor el primero de enero de 1981.

Portugal presentaba su adhesión a la CEE en marzo de 1977 y otro tanto hacía España el 28 de julio del mismo año. Las negociaciones comenzaron en febrero de 1978 y culminaron con la firma solemne del texto, en Lisboa y Madrid, el 12 de junio de 1985. La adhesión de Portugal y España entraba en vigor el primero de enero de 1986, tras un periodo transitorio de diez años.

Aunque ello suponía la Europa de los Doce, la profundidad en la unidad apenas si había conducido a nada. Pero, la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, a partir del 10 de junio de 1979, fecha de la primera elección por este sistema, iba a dar un nuevo dinamismo a la vida pública europea.

Desde que en 1975 se presentara el Informe Tindemans, se fueron sucediendo diversos proyectos o informes de reforma global de las Comunidades Europeas. Pero el texto que sirvió de base para el Acta Única Europea (AUE) de 1986, fueron dos informes del Comité para las cuestiones institucionales, de diciembre de 1984 y marzo de 1985.

Pero será en el Consejo Europeo de Milán, el 29 de junio de 1985, cuando se decida la convocatoria de una CIG, con el objetivo de progresar en el camino hacia la Unión Europea y de elaborar un Tratado sobre la PESC, modificando el Tratado de la CEE.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo, el 4 de diciembre de 1985, los Diez acuerdan revisar el Tratado de Roma y relanzar la integración europea. Esta reforma se formaliza mediante un Tratado que se denomina AUE.

La CIG mencionada anteriormente, tras siete meses de negociación, aprobó el texto del AUE, que fue firmado en Luxemburgo y en La Haya el 28 de febrero de 1986; que a los 30 años de la firma del Tratado de Roma, produce la primera reforma de consideración del mismo. Entró en vigor el primero de julio de 1987.

El AUE fue una reforma muy importante que afectó a los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas. Las reformas introducidas por el AUE afectaron a todas las instituciones:

1. Logró una mayor democratización del proceso legislativo mediante una mayor influencia del Parlamento Europeo sobre el Consejo.
2. Insertó al Consejo Europeo, reunión de los jefes de Estado o de Gobierno, en la estructura de los Tratados Constitutivos, pero sin reconocerle *status* de institución.
3. Realizó nuevas transferencias de competencias estatales a favor de las Comunidades.
4. El Tribunal de Justicia también se vio afectado, creándose un Tribunal de Primera Instancia, agregado al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, con competencia sobre los recursos presentados por particulares.
5. El AUE incluyó, por vez primera en un Tratado, la regulación de la cooperación política europea en materia de política exterior. Se reconoció la obligación de cooperar para formular y aplicar conjuntamente una misma política exterior en ámbitos de interés común.

Pero, el AUE no recogió referencia alguna a una política de defensa europea, y realizó una tímida referencia a la seguridad (artículo 6) al considerar que:

«Una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea permitirá contribuir de manera esencial al desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior», declarando: «las altas partes contratantes estar dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad.»

Sin embargo, ya el 27 de octubre de 1987, la UEO en un Documento titulado «Plataforma sobre los Intereses de la Seguridad Europea» o «Plataforma de La Haya», lanza ya el concepto de «identidad europea de defensa» y afirma que la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto no incluya la seguridad y la defensa. Al mismo tiempo se abrieron las negociaciones con Portugal y España para su adhesión al Tratado de Bruselas modificado, llegando formalmente a ser miembros plenos de la UEO el 27 de marzo de 1990. Posteriormente Grecia se adhirió en 1995.

Por otro lado, los Gobiernos de la República Federal de Alemania y Francia, crean el 22 de enero de 1988 un Consejo de Seguridad y Defensa franco-alemán, dentro del intento de ambos países de liderar el proceso de integración europeo, y firman un acuerdo para la formación de la Brigada franco-alemana, operativa desde 1991, que se puede considerar como el primer paso para lograr una fuerza europea de combate.

En la Cumbre franco-alemana, celebrada en La Rochela el 22 de mayo de 1992, se decide la creación de un Cuerpo de Ejército europeo, conocido también como Eurocuerpo, sobre la base de la Brigada franco-alemana y con participación de otros países europeos, para permitir a Europa disponer de una capacidad propia para conducir su política de defensa. Bélgica fue la primera en incorporarse oficialmente al Eurocuerpo, el 25 de junio de 1993, seguida de España, el 1 de julio de 1994 y más tarde lo haría Luxemburgo. La sede de esta gran unidad se estableció en Estrasburgo.

Pero, el compromiso de lograr un verdadero mercado común único, planteaba el reto de una moneda única. La moneda única exigía una nueva redistribución de competencias administradas por instituciones inevitablemente politizadas. Pues bien, el AUE llevó al Consejo Europeo, reunido en Madrid en junio de 1989, a anunciar sin plazo determinado, una CIG a celebrar entre 1991-1992, ligada a la consecución de la UEM.

Los cambios en Europa del Este en los últimos meses de 1989, entre otros la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, arrastró a la diná-

mica comunitaria a una aceleración de las reformas deseadas y planeadas anteriormente.

Así las cosas, el Consejo Europeo extraordinario de Dublín, de abril de 1990, convocó simultáneamente dos CIG, una para la UEM y otra para la Unión Política Europea (UPE), que fueron abiertas a partir de la Cumbre de Roma, el 14 de diciembre de 1990. La expresión UPE tardó mucho en aparecer y sólo se acepta de un modo oficial en las conclusiones del citado Consejo; y si no se hablaba de la UPE, mucho menos podía hablarse de defensa común.

El 2 de agosto de 1990, las tropas iraquíes invaden Kuwait a causa de las diferencias entre los dos países sobre la explotación de los recursos petroleros del golfo Pérsico, lo que va a dar lugar a la segunda guerra del Golfo. El día 6, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta por unanimidad amplias sanciones contra Irak y exige que este país retire sus tropas de Kuwait. El 4 de septiembre los países miembros de la UEO llegan a un acuerdo para coordinar sus operaciones navales en el Golfo a fin de reforzar el embargo internacional contra Irak.

En el marco de la Cumbre de la CSCE, celebrada en París el 19-21 noviembre 1990, los 22 países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia firman un importante Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE) y hacen pública una Declaración común sobre «no agresión». Asimismo los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la CSCE hacen pública la «La Carta de París para una Nueva Europa» y ratifican el Documento de Viena sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad, que habían firmado los negociadores de la CSCE el día 17 de noviembre.

El 17 de enero de 1991, comienza la segunda guerra del Golfo, las fuerzas de la coalición lanzan ataques aéreos contra Irak que rehusa aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en las que se exige la retirada de sus tropas de Kuwait. El día 24 de febrero, las fuerzas de la coalición lanzan la ofensiva terrestre contra Kuwait, que es liberado el día 28, finalizando así la guerra.

El día 25 de febrero de 1991, representantes de los seis países miembros del Pacto de Varsovia se reúnen en Budapest para anunciar la disolución de la citada Organización. El día 31 de marzo se produce la disolución oficial de la estructura militar del Pacto de Varsovia. El 28 de junio se disuelve el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON) y el 1 de julio se disuelve oficialmente el Pacto de Varsovia.

En la Cumbre del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Roma el 8 de noviembre de 1991, los jefes de Estado y de Gobierno hacen público el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza y la Declaración de Roma sobre paz y cooperación. Ante la nueva situación estratégica, la OTAN dirige su actividad a la gestión de crisis y a las actividades de paz, reduciendo la dependencia al arsenal nuclear y disminuyendo decisivamente sus Fuerzas Armadas, al mismo tiempo que se utilizarían en las operaciones futuras más fuerzas multinacionales; aprobando también un nuevo concepto para la cooperación y colaboración con los países de la Europa Central y del Este, creándose en diciembre de 1992 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), y al año siguiente la Asociación para la Paz (APP/PfP), que fueron sustituidos por el Consejo de Asociación Euroatlántica (CAEA) el 30 de mayo de 1997, en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en Cintra en donde se aprobó el Documento de bases del CAEA.

Mientras tanto en la Unión Europea, a partir de diversos esfuerzos de reflexión, la Presidencia luxemburguesa presentaba, en junio de 1991, un «Proyecto de Tratado de la Unión», que sintetizaba los trabajos de las dos CIG, y a raíz de las disensiones habidas, la Presidencia holandesa presentaba una nueva versión en septiembre de 1991. El Consejo Europeo, en su reunión del 10 de diciembre de 1991, en Maastricht, terminó aprobando un texto que introdujo importantes modificaciones, y que fue conocido como «los Acuerdos de Maastricht».

Estos Acuerdos fueron tratados por una CIG, reunida en Maastricht entre diciembre de 1991 y enero de 1992. Finalmente se firmaba, el 7 de febrero de 1992, en la propia ciudad de Maastricht, el Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como Tratado de Maastricht, y que entró en vigor el primero de noviembre de 1993.

El TUE es la más importante reforma de los Tratados fundacionales. Crea la Unión Europea fundada sobre: las Comunidades Europeas (primer pilar) y las formas intergubernamentales de: cooperación en la PESC (segundo pilar) y de cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (tercer pilar).

La cuarta ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, antiguos miembros de la EFTA, se abordó al presentar su solicitud de adhesión en 1992 y 1993. Las negociaciones finalizaron con la firma del Acta de Adhesión, el 26 de junio de 1994, en ERCO. Noruega también había solicitado su adhesión, pero por segunda vez, el pueblo noruego volvió a rechazarla

en referéndum. El Acta de Adhesión entró en vigor el primero de enero de 1995, quedando desde esta fecha la Unión Europea integrada por 15 Estados.

Haciendo un compendio de todo lo expuesto hasta ahora, podemos decir que, desde los Tratados de Roma, la construcción europea se había centrado en los aspectos económicos aunque ya existían ideas de una cooperación en el ámbito de la política internacional; sin embargo, la expresión de «política exterior común» no se recogía en los Tratados. La unidad política era el objetivo final, pero la integración económica era el paso previo, fijándose la marcha hacia la unidad europea en tres etapas: unión aduanera, unión económica y unión política.

Es a partir del Informe Davignon cuando se crea el marco de la cooperación política europea, y luego en el AUE cuando se formalizó esta cooperación a través de la creación de un sistema de consultas y coordinación, dando lugar al nacimiento de la CPE. Aunque en ambos casos con carácter estrictamente intergubernamental, voluntario y no obligatorio, con tratamiento insuficiente de la seguridad y la ausencia total del ámbito de la defensa.

Pero la verdadera transformación llegó con el Tratado de Maastricht, pues es aquí donde los Estados miembros inscribieron al Tratado el objetivo de una PESC como uno de los tres pilares básicos de la Unión Europea.

Como resumen de la evolución histórica de la Unión Europea hasta el Tratado de Maastricht, podemos decir que la Unión Europea se dedicó a su construcción económica, como refleja su nombre oficial hasta ese momento: CEE; mientras que de sus aspectos de seguridad y defensa se encargó la OTAN.

Evolución histórica de la PESC y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)

De Maastricht a ERCOSUR

La idea de una PESC no queda institucionalizada, y conocida como «segundo pilar» del proceso europeo, hasta la firma del Tratado de Maastricht, y por supuesto, hasta ese momento, no se hace referencia alguna a la política de defensa común europea.

Pero en Maastricht se da un paso importante, que se puede considerar el primero, al establecer en el artículo J.4 del TUE que:

«La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición en el futuro de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común.»

Como se puede ver el Tratado incorpora la seguridad y aunque de forma críptica, la dimensión de la defensa.

Pese a las indefiniciones contenidas en el párrafo anterior, Maastricht es un gran avance, porque incorpora al conjunto de políticas comunitarias, la PESC, como una política más de la Unión Europea. Así que entre las políticas comunitarias ya tenemos a la PESC.

Una política exterior común, significa que la Unión Europea, por lo menos ante determinados asuntos y situaciones, pueda hacerse oír con una sola voz, y, por lo tanto, mantener una posición única que, eventualmente, podría ser respaldada con el instrumento militar.

Al señalar el TUE, en su artículo J.4, a la UEO como componente de defensa de la Unión Europea, los países de la UEO, abren las puertas de la Organización a todos los países miembros de la Unión Europea o que tienen acuerdos de asociación con ella, dando lugar a un complicado sistema de: miembros plenos (10), miembros asociados (6), observadores (5) y socios asociados (7), que alcanzan un total de 28, convirtiéndose en una organización compleja.

En el artículo mencionado en el párrafo anterior, se señala que la UEO forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, elaborando y poniendo en práctica las decisiones y las acciones de la Unión Europea en el ámbito defensivo, y respetando las obligaciones contenidas en el Tratado del Atlántico Norte. Se señala también, que en materia de defensa, todas las decisiones que se tomen lo serán por unanimidad y que las disposiciones del citado artículo no serán óbice a la cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros en el ámbito bilateral, en el marco de la UEO y de la OTAN.

Por lo tanto, la PESC abarca las cuestiones de seguridad; y el ámbito de la defensa, es decir, el recurso a los medios militares, corresponde a la UEO, así, el ámbito defensivo queda excluido de las «acciones comunes», instrumento básico de la PESC.

Es decir, la UEO se desarrollará como un componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la

OTAN, presentando posiciones conjuntas acordadas en la UEO en el procedimiento de consulta de la Alianza, que seguirá siendo el foro principal para consultas y el lugar donde se decidan las políticas relativas a los compromisos de seguridad y defensa de los aliados de acuerdo con el Tratado del Atlántico Norte.

Posteriormente, en la Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de la UEO, celebrada en junio de 1992 en Petersberg (Alemania), se decidió hacer operativa la institución para que, como instrumento de defensa de la Unión Europea, según lo señalado en el Tratado de Maastricht, pudiera gestionar las nuevas categorías de crisis surgidas después del fin de la guerra fría y se definieron las nuevas misiones para llevar a cabo por esa Organización.

Estas misiones que desde entonces se conocieron como *misiones Petersberg* eran las siguientes:

1. Misiones humanitarias y de rescate.
2. Misiones de mantenimiento de la paz.
3. Misiones que requiriesen el empleo de fuerza en la gestión de crisis, incluyendo el restablecimiento paz.

La importancia de estas definiciones viene subrayada por el hecho de que las *misiones Petersberg* se incorporaron al texto del Tratado de ERCOSUR en 1997 y al Tratado de Niza en el 2000, encontrándose en la actualidad en un proceso de actualización. Además, los acuerdos de creación de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR) europea o (*headline goal*) y de los órganos de gestión, adoptados en la Cumbre de Helsinki están expresamente dirigidos a las *misiones Petersberg*.

Con la definición de las *misiones Petersberg*, la UEO dio un paso fundamental de tal calibre hacia la autonomía de la política de seguridad europea, que justificaría por sí sólo la reactivación de la institución en los años noventa.

Por otro lado, el desarrollo del Tratado de Maastricht en el campo de la defensa supuso cambios significativos en la UEO tales como: el traslado del Consejo y la Secretaría de la UEO de Londres a Bruselas, en enero de 1993, lo que facilitaba su contacto con la Unión Europea y la OTAN, y el reforzamiento de su función operativa, con la definición de las misiones a realizar y las estructuras y medios apropiados para llevarlas a cabo, tales como: la creación de una célula de planeamiento, que se transformaría posteriormente en el Estado Mayor de la UEO (EMMUEO), la determinación de las Unidades Militares a Disposición de la UEO (FAWEU), la crea-

ción del Centro de Satélites en Torrejón de Ardoz (CENSAT), la transformación del Instituto de la UEO en París en un Instituto Europeo de Seguridad (IES) y una cooperación intensificada en materia de armamento, con objeto de crear una Agencia Europea de Armamento (AEA), que dio lugar a la creación del Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO/WEAG).

Como la UEO no contaba con una estructura de fuerzas propia, a partir de 1993 los países miembros, a instancias del Consejo, comenzaron a declarar sus FAWEU; sólo entonces esta organización defensiva comenzó a tener contenido militar, pero es en el Consejo Ministerial de la UEO, celebrado en Lisboa en mayo de 1955, cuando se da un paso histórico con la creación de dos unidades multinacionales de la UEO: la Fuerza Europea de Reacción Rápida (Eurofor), con sede en Florencia, y la Fuerza Marítima Europea (Euromarfor), constituidas ambas por unidades españolas, francesas, italianas y portuguesas, al mismo tiempo que se establecía un Grupo de Coordinación Aérea franco-británico, que sería el embrión del posterior Grupo Aéreo Europeo (GAE).

Pero la guerra ocurrida en los Balcanes entre 1991 y 1996, en donde participaron la Unión Europea, la UEO y la OTAN, demostró la incapacidad europea para actuar, teniendo que ser la OTAN la que resolvió la situación, es decir Estados Unidos.

En la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE celebrada en Budapest, el 6 de diciembre de 1994, la CSCE pasa a denominarse OSCE.

El 30 de noviembre de 1995 se proclamó oficialmente que el Eurocuerpo estaba en estado operativo para misiones de defensa común de Europa; y podría ser utilizado en el marco de la OTAN y la UEO, y en aplicación de resoluciones de Naciones Unidas y de la OSCE, o por decisión soberana del Comité Común de la gran unidad, en una operación «propia».

El 3 de junio de 1996, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN reunidos en Berlín acuerdan construir una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la OTAN, como parte esencial de la adaptación interna que se está llevando a cabo en la Organización. Esto permitiría a los aliados europeos realizar una contribución más efectiva a las misiones y actividades de la Alianza y fortalecer el vínculo trasatlántico.

Esta IESD aprovecharía al máximo el Concepto de Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (FOCC/CJTF), que tiene por objeto mejorar la fle-

xibilidad operativa y permitir un despliegue de fuerzas más flexible y móvil, capaz de responder a las nuevas demandas de las misiones de la Alianza. Entre otros aspectos, está diseñado para proporcionar capacidades militares «separables pero no separadas», que puedan ser utilizadas tanto por la OTAN como bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO. También permitiría poner los medios colectivos de la Alianza a disposición de la UEO para que los aliados europeos pudieran llevar a cabo operaciones, cuando la OTAN, como un todo, decidiera no participar

Como resumen de este punto podemos decir, que en el periodo entre Maastricht y ERCOSUR es de señalar el doble papel de la UEO: por un lado configurarse como el pilar europeo de la OTAN y, por otro, actuar como el componente de defensa de la Unión Europea. Pero la realidad es que la UEO nunca llegó a ser el vehículo apropiado para desarrollar la política de la Unión Europea en este campo.

De ERCOSUR a Niza

Fruto de la CIG de 1996 que finalizó, el 17 de junio de 1997, en el Consejo Europeo de ERCOSUR; el día 2 de octubre de 1997 fue firmado por los socios comunitarios el Tratado de ERCOSUR que modificaba el TUE o Tratado de Maastricht de 1993.

El Tratado de ERCOSUR entró en vigor el 1 de mayo de 1999, aunque Dinamarca adoptó una posición particular, recogida en el Protocolo número 5, «Protocolo sobre la posición de Dinamarca», anejo al Tratado, por el que Dinamarca se excluye de la dimensión militar de la Unión Europea, aunque se abstiene de bloquear los esfuerzos de los demás Estados miembros para desarrollarla.

En el artículo 23 del Tratado, como una innovación, se consagra el principio de la «abstención constructiva», por el cual es posible que la abstención de algún miembro no impida la adopción de decisiones en materia PESC. El Estado miembro que se abstenga no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión y se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión.

En el artículo 18 del Tratado, se señala que la Presidencia del Consejo, asumirá la representación de la Unión Europea en materia de PESC y contará con la asistencia del Secretario General (SG) del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante (AR) de la PESC, conocido también por «mister PESC».

También según la Declaración número 6 del Tratado se establece en la Secretaría General del Consejo, bajo la responsabilidad del SG/AR, una Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR), a la que se le encomienda la evaluación y alerta rápida sobre situaciones que pudieran tener incidencia sobre la PESC.

Para la participación en reuniones, la Presidencia junto con el SG/AR para la PESC y un miembro de la Comisión, forman el triunvirato, conocido también por *la troika*. Habitualmente también la Presidencia del turno siguiente toma parte en las reuniones, por lo que *la troika* son cuatro personas.

Los temas de la PESC, son tratados en el Consejo de Asuntos Generales (CAG), en la actualidad, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), que reúne a los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y al comisario de Relaciones Exteriores, aunque en ocasiones se suman a la reunión los ministros de Defensa de los Estados miembros (CAG reforzado).

En el artículo 17 del TUE, se señala que la UEO es parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto de las *misiones Petersberg*; y que la Unión fomentará relaciones institucionales más estrechas con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión Europea, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

También en ERCOSUR, es modificado el artículo J.4, ahora artículo 17, del TUE, estableciendo que:

«La PESC abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo (*misiones Petersberg*), que podría conducir a una defensa común cuando así lo decida el Consejo Europeo.»

Con lo que se incluyen las *misiones Petersberg* de la UEO en las posibles actividades de la Unión Europea.

Debemos fijarnos en dos cuestiones importantes. La primera de ellas es la sustitución, respecto al texto de Maastricht, de la expresión «en el futuro» por «progresiva» y de «en su momento» por «cuando así lo decida el Consejo Europeo», como se ve la indefinición es menor. La segunda, de importancia trascendental, es que esa «política de defensa» únicamente se aplica a las *misiones Petersberg*, que se transfieren así de la UEO a la

Unión Europea, permaneciendo las misiones de defensa colectiva (artículo 5) en la UEO y, por supuesto, en la OTAN.

El Tratado de ERCOSUR inicia una nueva fase en el proceso de construcción de la PESD por dos motivos fundamentalmente: porque aparece una nueva relación funcional entre la Unión Europea y la UEO, y porque da más contenido a esta política al incluir las *misiones Petersberg* entre sus cometidos.

Luego podemos concluir que en lo referente a la PESC, todo es presente y casi no hay pasado; todo empieza con el Tratado de Maastricht (diciembre 1991). Por otro lado, logrado ya el euro, lo que tenemos ahora es una nueva OTAN y una nueva Unión Europea, con un objetivo político importante, que es la progresión en la PESC, que avanza a impulsos que son determinados por las Cumbres o Consejos Europeos que cierran cada una de las presidencias semestrales.

Por ello, tras la guerra fría, la dimensión política europea se encaminó a la obtención de instrumentos eficaces que le permitieran hacer frente a las nuevas necesidades estratégicas, basadas en la prevención y gestión de crisis, así como en la proyección de fuerzas en intervenciones humanitarias, de forma autónoma.

Sin embargo, las crisis de Yugoslavia y Kosovo, revelaron las carencias europeas, no sólo en el campo político, sino también el estratégico al carecer de unas fuerzas interoperables con capacidades combinadas en áreas de información, transporte, inteligencia, mando y control. En Kosovo no somos capaces de crear un ejército para actuar, y lo que es peor, ni articular un sistema de toma de decisiones en donde los europeos tuviésemos una voz clara y amplia.

Por lo que se refiere a Kosovo, la dependencia de los países europeos con relación a Estados Unidos fue más alta que en las operaciones de Bosnia unos años antes, lo que llevó al convencimiento de que la situación militar europea era insostenible si se quería preservar una capacidad de actuación exterior autónoma, si Europa se proponía intervenir en conflictos que afectasen sus intereses aunque los estadounidenses decidieran no hacerlo.

Estas deficiencias, señaladas en los dos párrafos anteriores, pusieron de manifiesto la necesidad de dotarse de una PESD, apoyada en una FRR operativa, pero también reflejaron que la base sobre la que debían construirse esas políticas y fuerzas, la industria de defensa, requeriría de una fuerte reestructuración.

Pero es la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, el 4 de diciembre de 1998, la que supone un impulso decisivo, al desaparecer las tradicionales reticencias británicas a incorporar las cuestiones de defensa a la Unión Europea. Franceses y británicos acuerdan que:

«La Unión Europea debe tener capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su empleo y la disposición para hacerlo, para responder ante crisis internacionales.»

Añadiendo que sin perjuicio de los compromisos de defensa colectiva (OTAN y UEO). También se hacía referencia a la necesidad de una tecnología y una industria de defensa competitivas.

En la Cumbre de Washington, celebrada entre los días 23 y 25 de abril de 1999, la Alianza Atlántica celebró su quincuagésimo aniversario y reiteró su voluntad de reforzar su pilar europeo; aceptando la iniciativa de una capacidad autónoma de intervención europea y acordando poner a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades colectivas, para operaciones de gestión de crisis en las que la OTAN no se implicara como tal.

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN nacido en la Cumbre de Washington, llamaba a un cambio profundo en la Alianza Atlántica. Ya no se trata únicamente de la defensa colectiva del territorio, sino que se intervendría también en caso de grave crisis que pudiera poner en peligro la estabilidad internacional. Así el 11 de agosto de 2003, asumió el mando de la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) en Afganistán que es la primera misión de su historia fuera de Europa; si bien antes ya había actuado en ámbito europeo, especialmente en la estabilización de los Balcanes.

Esto implicaba transformar unos ejércitos básicamente estáticos y centrados en la defensa territorial en fuerzas esencialmente expedicionarias, capaces de intervenir a tiempo y con éxito en crisis alejadas de su suelo.

Como consecuencia de ambas cosas, los países miembros de la Alianza acordaron lanzar la denominada Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) para hacer frente a las deficiencias de la OTAN en cinco grandes áreas: movilidad, sostenibilidad, sistemas de armas, protección, mando y control, subdivididas en acciones concretas que han de encontrar acomodo en los respectivos objetivos de fuerza nacionales.

La DCI pretende adoptar la estructura defensiva a los nuevos requisitos originados por el cambio de una OTAN que, de estar diseñada para la defen-

sa contra una agresión predecible y a gran escala contra el territorio de la Alianza, ha pasado a tener que hacer frente hoy en día a unos conflictos regionales originados por crisis internas políticas, económica y raciales, o por disputas étnicas y territoriales, en cualquier caso más intensa, más cortas, y seguidas probablemente de operaciones de paz prolongadas, todo esto además de la amenaza del terrorismo global y el crimen organizado.

Esta iniciativa ha de ser complementada por las naciones europeas para reforzar el pilar europeo de la OTAN, constituir una IESD y formular una PESD en el marco de la PESC.

El Consejo Europeo, en la Cumbre de Colonia el 4 de junio de 1999, recogió el envite y asumió como propia la Declaración de Saint-Malo, encargando al Consejo de Ministros de Asuntos Generales que crease las condiciones y adoptase las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, determinando en que manera se integrarán las funciones de la UEO que sean necesarias para que la Unión Europea cumpla con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las *misiones Petersberg*.

En esta Cumbre, los jefes de Estado y de Gobierno de los Quince declararon que:

«La Unión Europea debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales.»

Como se ve, aquí ya se empieza a hablar de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECS), conocida también como PESD, como una parte de la PESC.

Además en el Anexo III de las conclusiones declararon que:

«Reconocemos asimismo que es necesario acometer un esfuerzo sostenido para fortalecer la base industrial y técnica de la defensa, que ha de ser, como deseamos, competitiva y dinámica.

Estamos resueltos a impulsar la reestructuración de las industrias europeas de defensa en los Estados afectados. Con aplicación avanzaremos así hacia una colaboración más estrecha y eficaz en la industria de defensa.

Procuraremos seguir avanzando, según estimen adecuado los Estados miembros, en la armonización de los requisitos de carácter militar y en la planificación y adquisición de armas.»

Estas decisiones se complementaron con el nombramiento del primer AR de la PESC «mister PESC». En Colonia se designó al español Javier Solana, entonces SG de la OTAN, como el primer SG del Consejo de Ministros de la Unión Europea y «mister PESC». Al fin, Europa disponía de una voz común para expresar su PESC.

Pero para lograr una capacidad global de gestión de crisis al servicio de sus objetivos de su incipiente PESC, la Unión Europea pretende añadir a los instrumentos de los que ya dispone, una capacidad autónoma de decisión y actuación en el ámbito de la seguridad y la defensa

Por ello, el Consejo Europeo, el 11 de diciembre de 1999 en la Cumbre de Helsinki, fue más allá, dotando a la Unión Europea de capacidades militares y de estructuras civiles y militares que le permitiesen disponer de capacidad autónoma para iniciar y conducir operaciones de gestión de crisis.

El Documento de Helsinki dedicado a la gestión de crisis utilizando medios militares se estructuró en tres apartados:

1. El primero, dedicado a conseguir que los Estados miembros mejoren su capacidad militar nacional y multinacional, con el fin de contribuir a las *misiones Petersberg*.
2. El segundo, de creación de nuevos órganos políticos y militares que permitan a la Unión Europea tomar decisiones sobre las operaciones que dirija y asegurar el necesario control político y dirección estratégica de tales operaciones.
3. El tercero, donde se dan los principios por los que se regirá la cooperación con miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea y la relación con la Alianza Atlántica.

Pero, sin duda, la decisión más importante de Helsinki fue fijar un objetivo principal o *headline goal*, conocido también como objetivo general y objetivo global, para desarrollar la capacidad militar europea, que daría lugar a la creación de la FRR europea y que fue el siguiente:

«De aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las *misiones Petersberg*, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta 15 brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas). Estas fuerzas deberían ser autónomas y tener las capacidades necesarias en materia de mando y control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales.

Los Estados deberían estar en condiciones de desplegar totalmente en un plazo de 60 días, y aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales.»

En un Anexo a las conclusiones del Consejo se dice que:

«El desarrollo de la capacidad militar europea se realizará a partir de las capacidades nacionales, binacionales y multinacionales existentes, que se aglutinarán para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión y realizadas con o sin el concurso de los medios y capacidades de la OTAN.»

En cuanto a la adopción de decisiones, en la Cumbre de Helsinki se estableció que los ministros de Defensa participarán en el CAG reforzado, para ofrecer asesoramiento en cuestiones de defensa, cuando en el orden del día figuren asuntos relacionados con la PECSD. Es la primera vez que se da una relevancia institucional en la Unión Europea a los ministros de Defensa, que hasta ese momento habían carecido de cualquier tipo de presencia en el proceso europeo, después del fracaso en 1954 de la CED.

Además, se establecieron con carácter permanente y radicados en Bruselas, nuevos órganos y estructuras de carácter político-militar, a saber:

1. Un Comité Político y de Seguridad (CPS/PSC), integrado por representantes nacionales con categoría de embajador. Se ocupa de todos los aspectos de la PESC, incluida la PECSD, sin perjuicio de las competencias comunitarias que corresponden a la Comisión. Su cometido es el seguimiento de la situación internacional, definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo y supervisar la ejecución de las políticas acordadas. Bajo la autoridad del Consejo, realiza el control político y la dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis. Podrá ser presidido por el SG/AR «mister PESC».
2. Un Comité Militar (CMUE/EUMC), que es la máxima autoridad militar dentro del Consejo, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), representados en forma permanente por delegados militares de cada nación. Se encarga de asesorar y hacer recomenda-

- ciones en cuestiones militares al CPS, así como dirigir todas las operaciones militares, y dar dirección y orientación militar del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE). Su presidente, un general de cuatro estrellas, será elegido por los JEMAD y nombrado por el Consejo, por un periodo de tres años y será el asesor militar de «mister PESC».
3. Un EMUE es un órgano de la Secretaría del Consejo que depende directamente del SG/AR, y aporta los conocimientos técnicos militares incluida la conducción de las operaciones militares de gestión de crisis. Se ocupa de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las *misiones Petersberg*, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas. Ejecuta las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE y su director general, un general de tres estrellas, está supeditado al CMUE.

Como es natural, el Consejo Europeo en Helsinki no podía dejar de abordar la cuestión de la industria de defensa, y en el Anexo IV de las conclusiones declaró:

«Los Estados miembros han acogido con satisfacción los recientes avances en materia de reestructuración de las industrias europeas de defensa, que constituyen un importante paso adelante y contribuyen a fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea.

Esta evolución exige una intensificación del esfuerzo por lograr nuevos avances en la armonización de las necesidades militares y en la planificación y adquisición de armamento, en la medida que consideren oportuno los Estados miembros.»

Pero, el «modelo europeo» implica una visión mucho más amplia que la militar para la construcción de un mecanismo autónomo y potente para proyectar seguridad, por lo que al hablar de capacidades hay que tratar también las de carácter no militar, y así en el Consejo Europeo de Santa María da Feira, el 20 de junio de 2000, se decide desarrollar los aspectos civiles de la gestión de crisis, en cuatro ámbitos definidos: policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, refuerzo de la administración civil y protección civil, creando el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM) y fijando los objetivos para las capacidades de policía civil.

A este respecto, los Estados miembros se comprometen a suministrar, para el año 2003, hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales

en operaciones dirigidas a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, de los cuales hasta 1.000 estarán disponibles en un plazo de 30 días. Así como, equipos administrativos, jurídicos y de gestión local para actuar en los periodos posteriores al conflicto y proceder, de este modo, a la reconstrucción de una administración civil nueva en la zona de intervención.

Como consecuencia de lo acordado en Helsinki, durante la Presidencia portuguesa se fijan los principios para las consultas a la OTAN en asuntos militares, así como las modalidades para desarrollar las relaciones Unión Europea/OTAN en los cuatro ámbitos siguientes: seguridad, objetivos de capacidad, modalidades de acceso de la Unión Europea a los medios OTAN y definición de acuerdos para consultas, para que los miembros no europeos de la OTAN y otros candidatos a la adhesión a la Unión Europea puedan contribuir a la gestión militar comunitaria de crisis. A este fin, se crea un grupo de trabajo para implementar el objetivo principal, a este grupo se le denominó el HTF (*Helsinki Headline Goal Task Force*) y «HTF plus» cuando se aumentaba con personal de la OTAN.

Este grupo de expertos, ya durante la Presidencia francesa, definió los requerimientos de fuerzas necesarias para llevar a cabo cualquier *misión tipo Petersberg*, creando un catálogo de necesidades militares conocido como HHC (*Helsinki Headline Goal Catalogue*).

Una vez identificadas las necesidades para responder a crisis que precisen una respuesta *tipo Petersberg*, los Estados miembros han podido ofrecer sus contribuciones en la I Conferencia de Compromiso sobre Generación de Fuerzas, celebrada el 20 de noviembre del 2000 en Bruselas. Es lo que se ha denominado HFC (*Helsinki Force Catalogue*), que lista las diferentes ofertas hechas sobre el HHC.

Paradójicamente, los problemas no surgieron de la carencia de efectivos, sino, precisamente, de la abundancia y redundancia de los mismos. A la postre, las áreas de deficiencia colectiva coincidían esencialmente con las carencias identificadas en la DCI de la OTAN.

El 13 de noviembre del año 2000 tiene lugar la Declaración de Marsella, aprobada por el Consejo de la UEO, que completaba prácticamente en su totalidad la transferencia de las competencias y misiones de la UEO a la Unión Europea, complementando así las atribuciones de la Unión Europea en materia de defensa y quedando la UEO otra vez «durmiente».

No se disuelve la UEO porque se quiere mantener el compromiso del artículo V del Tratado de Bruselas modificado que la creó, ya que es el com-

promiso defensivo más fuerte que tienen los europeos, ni se quiere eliminar su Asamblea Parlamentaria de la UEO, por ser la única institución en la que se reúnen regularmente los miembros de las Comisiones de Defensa de los Parlamentos nacionales de estos 28 países.

El EMMUEO siguió funcionando hasta que el naciente EMUE fue declarado operativo en junio de 2001. Los activos más importantes de la UEO, el IES y el CENSAT, han sido transferidos a la Unión Europea, el 1 de enero de 2002. Continúa funcionando el GAEO/WEAG, dado que, por el momento no ha sido sustituido por ningún órgano similar en la Unión Europea, en tanto no se crea la Agencia Europea de Armamento y de Investigación Estratégica.

El GAEO/WEAG, es un grupo de cooperación en materia de armamento entre 19 países europeos, de los que 14 son miembros de la Unión Europea y 16 son miembros de la OTAN, cuyo objetivo es la armonización de programas y de normas operativas, la cooperación en materia de investigación y tecnología, y la apertura de mercados.

Total, que tras el Consejo de la UEO, celebrado en Marsella en donde se decidió ceder la organización operativa de gestión de crisis a la Unión Europea, a partir del 1 de julio de 2001, la UEO queda solamente como depositaria del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, como centro de cooperación en materia de armamento y como foro de debate y reflexión sobre la política de seguridad y defensa.

Como resumen de este periodo entre ERCOSUR y Niza podemos decir, que la Unión Europea necesitaba no sólo diseñar una política con sus componentes de seguridad y defensa, sino también disponer de medios para su aplicación; y es gracias al acercamiento del Reino Unido al núcleo de seguridad europeo, cuando la Unión Europea comienza a hablar de tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles y desarrolla la maquinaria institucional y operacional de la PESD; pudiendo afirmarse, que a partir de la Cumbre de Colonia, se produce una perceptible aceleración en la toma de conciencia en relación con la defensa común europea.

De Niza a Copenhague

La CIG, que es un instrumento formal de revisión de los Tratados, que había nacido el 14 de febrero del 2000 en Bruselas, y concluyó, el 9 de diciembre del 2000 en la Cumbre de Niza, con un acuerdo sobre las cues-

ciones institucionales que no se habían resuelto en ERCOSUR y que debían resolverse antes de la ampliación, dio lugar al Tratado de Niza, que modificaba el TUE, y que fue firmado el 26 de febrero de 2001, representando la última gran reforma de la Unión Europea.

En el Tratado de Niza se modifican los artículos 17 y 25 del TUE, en el sentido de suprimir las disposiciones en las que se define la relación entre la Unión Europea y la UEO, dado que ésta se desactiva y pasa a un estado residual o de latencia, y establecer que el CPS podrá ejercer bajo la supervisión del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. También se acordó la admisión de los órganos que la UEO le traspasó a la Unión Europea (el IES y el CENSAT) y en el nuevo artículo 27B se excluyó de las «cooperaciones reforzadas» las cuestiones del ámbito de la defensa.

Otras cuestiones, referentes a la PESD, que también se trataron durante la CIG del año 2000 fueron las siguientes; la necesidad de pulir el mecanismo de la Unión Europea sobre la delegación de poderes en el CPS, la necesidad de evitar problemas de competencias entre el SG/AR y el comisario europeo de Relaciones Exteriores, la necesidad de abordar la dimensión parlamentaria de la PESD y la necesidad de aclarar las diversas estructuras de cooperación en materia de armamento con el fin de establecer la AEA.

Con respecto a este último asunto, podemos resumir diciendo que: el nuevo orden político-económico mundial de un lado y los avances tecnológicos de otro, están dando lugar, en el ámbito de la industria de defensa, a una gran disminución en la producción, debido a la reducción de los ejércitos, y a un gran incremento de los costes, así como a la mayor complejidad de los sistemas y a la reducción de sus series.

Por otro lado las organizaciones colectivas de seguridad y defensa, no se han preocupado por el sector armamentístico y sus foros industriales han logrado muy poca cosa, debido fundamente a la reticencia de algunos gobiernos europeos, apoyados por la acción interesada de otros países ajenos. Consecuencia de ello, en los países europeos ha persistido el viejo y caduco proteccionismo y sus fabricaciones de material de defensa se ha mantenido ERCOSUR nacionales y de acuerdo únicamente con sus intereses nacionales. De ahí que no se pueda hablar, todavía, de una industria europea de armamento, sino sólo de la suma de múltiples industrias nacionales de material de defensa.

Sin embargo, no se puede decir que no haya habido progresos, así: a petición de los ministros de Defensa de los países del GAEO/WEAG, la Organización de Armamentos de Europa Occidental (OAE0) fue creada en Ostende el 12 de noviembre 1996, como un nuevo organismo subsidiario de la UEO y concebido como un primer paso hacia la AEA.

Es el primer organismo europeo, en el ámbito del armamento, dotado de personalidad jurídica internacional y constituye un marco jurídico para las actividades de cooperación que le confían los ministros de Defensa del GAEO/WEAG.

Asimismo, por iniciativa franco-alemana ampliada a Italia y al Reino Unido y a la espera de la creación de la citada AEA, se constituye la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), que es una Organización que trata de gestionar y desarrollar, a través de un organismo único, algunos programas de cooperación en materia de armamento entre los Estados miembros.

Esta Organización, que tiene su sede en Bonn, nació el 12 de noviembre de 1996 con la firma de un acuerdo entre sus miembros fundadores, que deseaban incrementar su colaboración en materia de armamento, con el fin de mejorar la eficacia y reducir costes, convencidos de que una mayor cooperación en el material de defensa contribuirá al establecimiento de una identidad europea en materia de seguridad y defensa, siendo, además, un paso efectivo hacia la creación de una AEA.

Asimismo, los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, el 6 de julio de 1998, firman la Carta de Intenciones (LOI), para la integración del sector industrial de la defensa armonizando las legislaciones, y tiene su antecedente más inmediato en la declaración conjunta de los ministros de Defensa de los cinco primeros de estos países, en abril del mismo año, en la cual reflexionaban sobre la necesidad de una industria de defensa fuerte, como elemento clave para la formación de Europa, y de una forma especial en el ámbito de la seguridad y defensa común.

Esta LOI fue elevada al rango de tratado internacional, mediante un Acuerdo-Marco (AM) relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la Industria Europea de Defensa (EDIR), firmado el 27 de julio de 2001 por los países firmantes de la LOI. El AM, si bien trata, básicamente, las mismas áreas de la LOI, supera el carácter no vinculante de ésta, diseñando el marco político y jurídico para facilitar la reestructuración industrial de las empresas del sector.

En definitiva las dos iniciativas analizadas OCCAR y LOI/AM, se muestran como dos instrumentos eficaces para llevar a cabo la reestructuración de la EDIR, pero su andadura no estará exenta de dificultades y riesgos, y como se puede apreciar, la AEA es una idea que existe desde hace años, pero cuya complejidad dificulta su creación.

Otro de los logros alcanzados en la Cumbre de Niza, fue la aprobación del documento que regula las disposiciones permanentes de consulta y participación de «terceros países» en la gestión de crisis que lleve a cabo la Unión Europea.

La denominación de «terceros países» engloba a los países europeos miembros de la OTAN que no pertenecen a la Unión Europea, en el formato (+6), que son: Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, Chequia y Turquía, y en el formato (+15), que engloba a estos seis países más el resto de los países candidatos a la adhesión, que son: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania.

En Niza se establece, además, el Comité de Contribuyentes, en el que participarán todos los Estados miembros de la Unión Europea y «terceros países» que aporten fuerzas a la operación. Este Comité es el principal foro de debate de todos los problemas relativos a la gestión diaria que no dependan exclusivamente del comandante de la operación, formula dictámenes y recomendaciones sobre las posibles adaptaciones de la planificación operativa, y se pronuncia sobre la planificación final de la operación y la retirada de fuerzas. Sus puntos de vista y recomendaciones sirven para apoyar las deliberaciones del CPS, al que corresponde el control político y la dirección estratégica de la operación.

Continuando con los logros de la Cumbre de Niza, podemos decir que: una vez que la PESC ha definido cuales son los objetivos, y en las diferentes «Conferencias de Mejora de las Capacidades» de la Unión Europea, que se celebran anualmente en Bruselas, se ha conseguido concretar cuales son las aportaciones que cada Estado miembro está dispuesto a realizar, se pueden determinar cuales son las deficiencias y carencias existentes, para la consecución del objetivo principal (*headline goal*).

Por lo tanto, desde la Cumbre de Niza, los europeos contamos con dos catálogos: uno con las necesidades totales de la Unión Europea para realizar cualquier *misión tipo Petersberg*, el HHC, y otro con las fuerzas disponibles, obtenidas de las contribuciones de los Estados miembros, el

HFC. Este último constituye un gran «depósito» de fuerzas, de donde, para cada caso, se extraerán las más adecuadas.

De la comparación de ambos catálogos se obtienen las «carencias». El eliminarlas debe convertirse, según el texto del objetivo principal (*headline goal*), en un objetivo de cada uno de los Estados miembros.

La Presidencia sueca que finalizó con la Cumbre de Gotemburgo, el 15 de junio de 2001, continuó los trabajos iniciados, produciendo un tercer catálogo, el denominado catálogo de progreso, el HPC (*Helsinki Progress Catalogue*), para tratar de paliar las «carencias». Esto se hace mediante la revisión y mejora del HHC y mediante la modificación del HFC con las aportaciones de nuevos medios militares. En este sentido, el 19 de noviembre del 2001 en Bruselas, se llevó a cabo la II Conferencia de Compromiso sobre Generación de Fuerzas, que se centró en la mejora cualitativa de lo ya ofertado y en la consecución de los medios que aún nos faltan.

También en Gotemburgo, se fijaron los objetivos de capacidades para los aspectos civiles de la gestión de crisis, se anunció la puesta en funcionamiento, con carácter permanente, de los siguientes organismos de la PESC: el CPS, el CMUE, el EMUE y el CIVCOM, y se adoptó un «Programa Europeo para la Prevención de Conflictos Violentos».

El Programa citado en el párrafo anterior, cuyo principal objetivo es incorporar la dimensión «preventiva» en todas las actuaciones exteriores de la Unión Europea, aspira a cubrir tanto las medidas a largo plazo, dirigidas a subsanar las causas profundas de un conflicto, como las de corto plazo; y comprende tanto a la PESC en su sentido más amplio, como la actuación exterior de la Unión Europea, a través de las competencias de la Comisión en: política de cooperación, comercio, etc.

En el Consejo Europeo de Laeken, bajo la Presidencia belga, el 15 de diciembre de 2001, se declaró institucionalmente operativa la Unión Europea para llevar a cabo las *misiones Petersberg* y se aprobó el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC), que señala el camino a seguir para solucionar las carencias existentes. También se crea una Convención *ad hoc*, presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, para redactar un proyecto de Constitución europea.

El mandato dado en Laeken dispuso que durante la Presidencia española se debía «reforzar la cooperación en el campo del armamento en la forma en que los Estados miembros consideren adecuado».

Así el 29 abril 2002 se celebró bajo la Presidencia española una Reunión de los Directores Nacionales de Armamento en la que se acordó un documento de orientaciones sobre la cooperación en materia de armamentos en el seno de la Unión Europea, que constituye la referencia para el desarrollo de los trabajos futuros en la materia.

En el Consejo Europeo de Sevilla, el 22 de junio de 2002, que ha culminado el mandato español, se han dado los pasos necesarios para la puesta en práctica del PAEC, con el que la Unión Europea trata de solucionar las carencias que impiden alcanzar hoy la plena operatividad de la FRR operativa, mediante el trabajo de grupos de expertos o paneles, encargados de buscar soluciones practicable a las carencias señaladas en el HPC. En la actualidad existen 19 grupos de trabajo, cuatro de ellos dirigidos por España.

Asimismo, durante la Presidencia española se ha cerrado el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM) para revisar y mantener actualizadas las capacidades que componen la FRR. Se trata de establecer un procedimiento que permita evaluar en cada momento si las capacidades de que se dispone son las más adecuadas y cuando será necesario reemplazar viejos sistemas por otros, y como instrumento para evaluar y mantener actualizada la contribución de los Estados miembros al Catálogo de Helsinki, sin necesidad de tener que convocar periódicamente «Conferencias de Compromiso sobre Generación de Fuerzas», conocidas también como «Conferencias de Mejora de las Capacidades».

Por otro lado, a los órganos específicos de la PESD, hay que sumar a partir de la Presidencia española, durante el primer semestre de 2002, el Consejo de Ministros de Defensa, que se reúne como formación del CAGRE reforzado, para debatir las cuestiones relacionadas con las capacidades militares y aspectos conexos. La primera reunión, se celebró bajo la Presidencia española, el 13 y 14 de mayo en Bruselas, y tiene carácter semestral. (Una por presidencia).

También, durante la Presidencia española se ejecutó el primer ejercicio de gestión de crisis de la Unión, denominado *Crisis Management Exercise 2002*, cuyo objetivo fue la evaluación de los procedimientos de toma de decisión en materia de PESD y de coordinación de todo el rango de instrumentos militares y civiles.

Además, en el Consejo Europeo de Sevilla, se han recogido los arreglos de consultas y cooperación con Rusia, Ucrania y Canadá, para su participación en operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión

Europea; y a iniciativa de la Presidencia española el Consejo adoptó una declaración sobre la contribución de la PESC, a la lucha contra el terrorismo, en la que se recoge la necesidad de que la PESD tenga en cuenta plenamente las capacidades necesarias para esta lucha, y se indican áreas de actuación prioritaria para ello.

En Sevilla, también se tomó la decisión de lanzar la primera operación de gestión de crisis de la Unión Europea, la Misión de Policía en Bosnia-Herzegovina (MPUE), para tomar el relevo de la Operación de Policía de las Naciones Unidas (IPTF) el primero de enero de 2003; y se manifestó la disponibilidad de la Unión Europea para hacerse cargo de la sucesión de la operación de la OTAN *Amber Fox*, en la antigua República Yugoslava de Macedonia, una vez concluidos los Acuerdos entre la Unión Europea y la OTAN, conocidos como «Berlín Plus».

La aportación más importante del Consejo Europeo de Copenhague, celebrado el 13 de diciembre de 2002, ha sido sin duda alguna el acuerdo que hace posible que la Unión Europea tenga acceso a los medios y capacidades de la OTAN, tras la adopción por el Consejo Europeo de Bruselas en octubre de 2002 del acuerdo, conocido como Documento de Ankara modificado, que recoge las modalidades de aplicación de la participación de los países aliados no miembros de la Unión Europea en operaciones lideradas por la Unión Europea. Estos dos acuerdos suponen la puesta en marcha de las relaciones Unión Europea/OTAN, para que ambas Organizaciones puedan reforzarse mutuamente, y permitirán que la Unión lleve a cabo sus primeras operaciones militares.

A partir de este momento, para el desarrollo del acuerdo sobre el acceso asegurado de medios y capacidades de la OTAN por la Unión Europea, conocido también como Acuerdo de «Berlín Plus» se destacan los siguientes elementos: la preidentificación de medios y capacidades de la OTAN para uso en las operaciones de la Unión Europea, el desarrollo de las modalidades para el uso de las cadenas de mando OTAN por la Unión Europea, incluido el papel del Vicecomandante del Mando Supremo Aliado en Europa (*Deputy SACEUR*) y la coordinación Unión Europea/OTAN en materia de desarrollo de capacidades militares, es decir entre el PAEC de la Unión Europea y la DCI de la OTAN.

Otra aportación especialmente significativa del Consejo Europeo de Copenhague ha sido la expresión de la voluntad de la Unión Europea de asumir la sucesión de la operación militar de la OTAN (SFOR) en Bosnia-Herzegovina.

Como resumen de este periodo entre Niza y Copenhague podemos decir que, concluye la fase constituyente de la PESD y que tras los acuerdos entre la Unión Europea y la OTAN alcanzados en el Consejo Europeo de Copenhague se abre una nueva etapa en la puesta en marcha de la PESD, que debería ser plenamente operativa, ya que la Unión Europea dispone de las capacidades militares y civiles básicas, así como de las estructuras permanentes y de los procedimientos necesarios para la gestión de crisis, tanto en los ámbitos militares como civiles.

De Copenhague a Bruselas

El primero de enero de 2003, conforme con lo aprobado en la Cumbre de Sevilla, la Unión Europea lanza su primera operación de gestión de crisis en el marco de la PESD, la MPUE, asumiendo las competencias que en materia policial tenía la IPTF, creada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1995. Su misión es la de instruir, controlar y organizar a los mandos y agentes policiales bosnios que trabajan y patrullan por el país.

El 14 de marzo de 2003, el SG de la OTAN, George Roberston, acordó en Atenas, con el presidente en ejercicio de la Unión Europea, el griego Yannis Papantoniou, un acuerdo de seguridad para el intercambio de documentación secreta entre la OTAN y la Unión Europea. Este acuerdo es en teoría el último paso para posibilitar el desarrollo de la PESD, tras el laborioso pacto que la Unión Europea y la OTAN alcanzaron el pasado diciembre, por el cual los «europeos» podrán tener acceso a partir de ahora a los medios logísticos y de planificación «atlánticos».

Al día siguiente, los ministros de Defensa de la Unión Europea, en su reunión de Vuliagmeni en las proximidades de Atenas, manifestaron que la Unión Europea asumiría lo que el Pentágono estadounidense considera una operación de cuarta fila: el control de la estabilidad de Macedonia. Esta reunión sirvió para cerrar los últimos detalles de los que es un hito en la historia de la construcción europea: la Unión Europea asume por primera vez una operación militar con su bandera.

El día 17 de marzo, en Bruselas, la OTAN mostró su conformidad al traspaso de su misión militar de paz en Macedonia, que se remontaba a agosto de 2001, y los ministros de Exteriores de la Unión Europea lo hicieron al día siguiente.

El día 31 de marzo de 2003, con la presencia en Skopje, capital macedonia, de la Presidencia griega de la Unión Europea, el SG/AR de la OTAN y

«mister PESC», la Unión Europea inicia su primera misión militar en el marco de la PESD, bautizada con el nombre de *Concordia*, relevando a la misión de la OTAN. El objeto de la misión, compuesta por apenas 400 soldados, 17 de ellos españoles, era la protección de los observadores internacionales, así como el asesoramiento al Gobierno local en temas de seguridad y defensa y en la lucha contra el crimen organizado.

El general español Bernardo Álvarez del Manzano, que ejercía el mando de la misión de la OTAN en Macedonia, fue el encargado de preparar la transición a la operación *Concordia* de la Unión Europea y de coordinar la primera misión militar de la Unión Europea con la Alianza Atlántica. El liderazgo de la operación en zona fue de Francia, que aportó casi la mitad del contingente y a su jefe el general Pierre Maral, pero el mando estratégico correspondió al almirante alemán Rainer Feist, *Deputy SACEUR*, con sede en Mons (Bélgica).

Esta operación modesta, pero cargada de simbolismo, en donde la Unión Europea relevó a la OTAN y se sirvió del Acuerdo «Berlín Plus», el pacto suscrito tres meses antes con la Alianza Atlántica por el cual la Unión Europea tiene acceso automático a los medios de planificación y a otros recursos de la organización, finalizó el día 15 de diciembre de 2003, transformándose en una misión de carácter policial, con apenas 200 agentes, para contrarrestar el crimen organizado y con la duración de un año.

El día 20 de marzo de 2003, Estados Unidos y el Reino Unido atacan e invaden Irak, a esta acción se oponen parte de los miembros de la Unión Europea, que lo son también de la OTAN, produciéndose una «división» entre los miembros en ambas instituciones.

El 29 de abril de 2003, se celebra en Bruselas una minicumbre de Defensa, en la que los mandatarios de Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, acuerdan la construcción de una estructura militar que será operativa en el verano de 2004, y que incluye la creación de un ERCOS europeo de ERCOSUR nacional militar y un nuevo cuartel general, en Tervuren cerca de Bruselas; para una progresiva autonomía militar de la Unión Europea con respecto a la OTAN y, por lo tanto, de Estados Unidos. Y amenaza con mantener la fractura que dividió a la Unión Europea entre los partidarios de apoyar a Estados Unidos en la guerra en Irak y los que se opusieron.

La Cumbre cuatripartita de Bruselas para tratar de impulsar la Europa de la Defensa supone un paso más en la debilitación de los lazos trasatlánti-

cos que tan mal parados quedaron tras la intervención aliada en Irak. Los países convocantes y asistentes a esa reunión en la capital belga fueron precisamente los únicos miembros de la Unión Europea que se opusieron a dicha intervención.

El 30 de mayo de 2003, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) a través del mandato establecido por su resolución 1484, aprobó el envío de una fuerza multinacional, liderada por Francia, a la República Democrática del Congo. Se trataba de una misión de pacificación en la ciudad de Bunia, provincia de Ituri, al noroeste de país, que se hayaba inmersa en una ola de violencia étnica, que no podía ser controlada por los observadores militares de la Misión de Observación de la ONU en el Congo (MUNOC).

El día 3 de junio en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de los países de la OTAN, celebrada en Madrid, a la que asisten también el SG de la OTAN y «mister PESC» se debatió el despliegue de la fuerza que podría realizarse en el marco de la cooperación europea, ya que la OTAN decidió no participar.

El día 4 de junio, el CPS aprueba la puesta en marcha de una misión de mantenimiento de la paz, que desplegó unos 1.400 soldados en la ciudad de Bunia, para mantener la seguridad en la ciudad y en la zona del aeropuerto, así como facilitar la entrada de la ayuda humanitaria y garantizar la protección de los civiles amontonados en los campos de refugiados. El día 5 es aprobada por la Unión Europea y el día 6 por la ONU; este mismo día llegaron las avanzadillas de la fuerza de paz a Bunia, para relevar a los *cascos azules* de la ONU.

La misión que fue bautizada como operación *Artemisa*, es la primera operación militar de gestión de crisis que la Unión Europea lanza en solitario, sin asistencia de la OTAN, aunque con su apoyo político, y bajo los auspicios de la ONU, tratándose del primer despliegue de la FRR operativa fuera de Europa. Estuvo liderada por Francia, el socio europeo con más experiencia en conflictos africanos, bajo el mando de un general galo y la mitad de los efectivos eran franceses. Concluyó en septiembre de 2003.

En la Cumbre de Salónica, el 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo manifiesta que la capacidad operativa de la Unión Europea se ha confirmado mediante la puesta en marcha de las tres operaciones de la PESD: MPUE en Bosnia-Herzegovina, *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia y *Artemisa* en Bunia (República Democrática del

Congo). Estas operaciones han supuesto un notable impulso a la cooperación de la Unión Europea con la OTAN y con la ONU.

En la Cumbre mencionada en el párrafo anterior, la Convención Europea que reunía a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, a miembros de los Parlamentos nacionales, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, y que tras la Declaración de Laeken fue creada *ad hoc* para redactar el proyecto de Constitución europea, presidida por el presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, entregó el borrador del proyecto, que ha sido discutido en la CIG que dio comienzo en Roma, el 4 de octubre de 2003.

En materia de seguridad y defensa el proyecto de texto recoge las siguientes cuestiones:

1. Ampliación de las *misiones Petersberg* a las actuaciones en materia de desarme, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos, y operaciones de estabilización al término de los conflictos, estableciéndose que todas ellas podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso en territorio de terceros Estados.
2. Posibilidad de confiar la realización de operaciones militares de gestión de crisis bajo bandera de la Unión Europea a un grupo reducido de Estados miembros que dispongan de las capacidades necesarias y estén dispuestos a llevarlas a cabo.
3. Creación de una AEA de la Unión Europea, para armonizar necesidades operativas y métodos de adquisición, apoyar a la investigación en tecnología de defensa, gestionar programas multinacionales, y contribuir a determinar los objetivos de capacidades de los Estados miembros, así como evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.
4. Posibilidad de establecimientos de cooperaciones «estructuradas», una modalidad de cooperación reforzada utilizada sólo en el ámbito de la seguridad y la defensa, entre grupos de Estados miembros que deseen progresar más decididamente en materia de capacidades militares.
5. Inclusión de una cláusula de solidaridad entre todos los Estados miembros para prestarse asistencia en caso de ataques terroristas, catástrofes naturales o de origen humano, en territorio de cualquiera de los Estados.
6. Instauración de una cláusula colectiva ante agresiones armadas dentro del territorio de los Estados miembros. Esta cláusula estaría abierta a aquellos países que deseen optar a ella y permitiría la adhesión progresiva de otros que posteriormente deseen suscribirse a la misma.

7. Creación de un fondo presupuestario para atender necesidades relacionadas con el lanzamiento de operaciones militares de gestión de crisis.

También en la mencionada Cumbre, el SG/AR «mister PESC», entregó a los jefes de Estado y de Gobierno un primer texto con miras a la definición de una estrategia global de la Unión Europea en el ámbito de la PESC, en donde se describen amenazas y desafíos, haciendo hincapié en la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y los «Estados débiles»; y le fue encomendada la continuación de los trabajos.

Finalmente, el Consejo Europeo acordó el inicio de las acciones necesarias para la constitución en el seno del Consejo, de una Agencia Intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Esta Agencia, que sustituirá a la ya anteriormente mencionada AEA, tendrá por objetivo impulsar la obtención de las capacidades de defensa y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento.

Esta Agencia, que estaría bajo la autoridad del Consejo y abierta a la participación de todos los Estados miembros, tendría por objeto el desarrollo de las capacidades en el campo de la gestión de crisis, promoviendo y reforzando la cooperación europea de armamento, fortaleciendo la base tecnológica e industrial europea y creando un competitivo mercado europeo de equipos de defensa, así como promover, donde sea apropiado y en comunión con las actividades de investigación de la comunidad, la investigación para obtener el liderazgo en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de seguridad y defensa, y por lo tanto el fortalecimiento del potencial industrial europeo en este terreno.

Para ello en la reunión que el CAGRE reforzado con la asistencia de los ministros de Defensa, que tuvo lugar en Bruselas el 17 de noviembre de 2003, se aprobó la creación de un grupo preparatorio o de implantación, que bajo la dirección del SG/AR «mister PESC», trabajará durante el próximo semestre para fijar como funcionará el citado Organismo, de forma que en la Cumbre Europea de junio de 2004, se pueda aprobar la creación de la citada Agencia.

También, en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, celebrada en Nápoles el 29 de noviembre de 2003, preparatoria de la Cumbre de Bruselas, se aprobó la primera «cooperación estructurada», que trata sobre una Europa de la Defensa, en la que los países que quieran participar tendrán que, como muy tarde en 2007, poder desplegar

1.500 soldados, entre 5 y 30 días a unos 4.000 kilómetros de distancia, por un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta 120 días. Esta idea de «cooperación estructurada» que iba a ser recogida en la Constitución europea ha quedado aplazada al igual que ésta; si bien es de señalar que «cooperaciones estructuradas», en realidad ya existen desde hace mucho tiempo, pues tal se puede considerar la creación del Eurocuerpo.

En la Cumbre de Bruselas celebrada el 12 de diciembre de 2003 bajo la Presidencia italiana, se aplaza *sine die* la aprobación del texto constitucional europeo; pero se acuerda dotar a la Unión Europea de un cuartel general no permanente para poder llevar a cabo operaciones en cualquier parte del mundo, aunque subordinadas a la no intervención de la Alianza, así como el esbozo de una célula de planificación operativa independiente de la OTAN, aunque en ella existirán enlaces del Cuartel General de la Alianza en Europa (SHAPE), para perfilar futuras operaciones militares de la Unión Europea, y que algunos ven como el embrión de lo que puede ser un cuartel general militar de la Unión Europea, si bien hoy por hoy, esta previsión está fuera de lugar, porque no encuentra muchos apoyos dentro de la Unión Europea y genera el rechazo total de Estados Unidos.

Por otro lado, se aprueba la continuación de los trabajos para la creación de la tan debatida y deseada AEA, conocida ahora como Agencia Europea de Defensa, encargada de identificar capacidades militares y del desarrollo de la industria, investigación y comercio de armamento, que no empezará realmente a funcionar hasta la segunda mitad de 2004 y estará dirigida por el SG/AR «mister PESC», aunque por encima de él estarán los ministros de Defensa.

También en esta Cumbre se aprueba la Estrategia Europea de Seguridad: «Una Europa más segura en un mundo mejor», elaborada por el SG/AR «mister PESC» y que se aleja poco del Documento preparatorio presentado al Consejo Europeo en la Cumbre de Salónica.

Para finalizar, podemos decir que, la principal labor a partir de ahora será no sólo desarrollar plenamente los acuerdos Unión Europea/OTAN y el asegurar el éxito de las operaciones en marcha, sino culminar el proceso de obtención de capacidades militares y civiles con la solución de las carencias existente, para que la Unión Europea esté plenamente capacitada para cumplir los objetivos que se ha fijado en el ámbito de la seguridad y la defensa, y ello exigirá una clara voluntad política por parte de los Estados miembros; así como, superar las disensiones actuales, nacidas en el tratamiento de la situación en Irak.

Resumen

Se puede decir, que la debilidad mostrada por la Unión Europea en los Balcanes ha hecho posible acelerar el desarrollo de la PESC primero y de la PESD después.

Así tras el Consejo de Colonia, los Estados de la Unión Europea decidieron reforzar la PESC mediante el desarrollo de la PESD; que tiene como objetivo garantizar que la Unión Europea disponga de las capacidades civiles y militares necesarias, y de estructuras apropiadas para la prevención de conflictos y gestión de crisis en el ámbito de las denominadas *misiones Petersberg*.

Los objetivos de la PESD suponen desarrollar una capacidad autónoma de la Unión Europea para lanzar y dirigir operaciones militares. Esto, sin embargo, no implica crear un Ejército europeo, ya que los Estados miembros se limitan a poner voluntariamente sus capacidades a disposición de la Unión para las operaciones que ésta emprenda. La PESD no concierne tampoco a la defensa de la Unión Europea frente a amenazas exteriores: los Estados miembros siguen siendo competentes en todo lo concerniente a la defensa de su territorio, y para los que forman parte de la Alianza, la defensa frente a amenazas exteriores corresponde a la OTAN.

Finalmente, podemos decir que todos los Estados de la Unión Europea han reafirmado su deseo de que la Unión juegue un papel, más importante en la escena internacional, contribuyendo a preservar la paz y reforzar la seguridad internacional, siguiendo los principios de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de París para una Nueva Europa.

Y como dijo Schuman:

«Europa no se hará de un solo golpe, si no a través de pasos concretos, y éstos son algunos de ellos.»

Epílogo

La Comunidad Europea nace después de unas grandes guerras civiles entre europeos, sobre todo entre franceses y alemanes, tres grandes guerras en el siglo XIX y luego las dos grandes guerras mundiales.

Aunque la Unión Europea nació como un proyecto económico, y prácticamente hasta los tiempos actuales, toda su importancia giraba entorno al asunto económico, la realidad es que, quizá como un efecto secunda-

rio, nos aportó seguridad, al resultar un marco pacificador, en donde se reconciliaron las grandes potencias europeas, después de la devastadora experiencia de las dos guerras mundiales.

La OTAN desempeñó un papel decisivo, aunque fuese pasivo, en el proceso de integración europeo, ya que durante 40 años proporcionó el paraguas o capa protectora a esa Europa que estaba luchando por su integración económica. Había en realidad una división del trabajo, la OTAN daba seguridad mientras la Unión Europea producía la integración europea en las otras áreas.

La situación ahora, después de la guerra fría, ha cambiado. La OTAN, ya no es necesaria para resolver las difíciles cuestiones antiguas de la seguridad europea porque han desaparecido, y los Tratados de Maastricht (1991), ERCOSUR (1997) y Niza (2000) fomentaron el desarrollo de una PESD.

Pero no cabe duda, que en un mundo de múltiples riesgos y limitados medios nacionales, la OTAN sigue siendo nuestra mejor esperanza para un futuro pacífico, ya que la OTAN seguirá siendo la institución militar dominante en Europa, y en un futuro previsible el poderío militar europeo seguirá dependiendo del apoyo militar norteamericano.

No obstante, dentro del factor político-estratégico europeo, y tras la guerra fría, la dimensión política se encaminó a la obtención, por parte de la Unión Europea, de aquellos instrumentos eficaces que le permitieran hacer frente a las nuevas necesidades estratégicas, basadas en la prevención y gestión de crisis, así como en la proyección de fuerzas en intervenciones humanitarias o de protección de intereses económicos, de forma autónoma.

Pero los primeros acontecimientos ocurridos: las crisis de los Grandes Lagos africanos, y de la antigua Yugoslavia y Kosovo, revelaron las carencias europeas, no sólo en el campo político, sino también en el estratégico al carecer de unas fuerzas interoperables y con grandes carencias en las áreas de: mando y control, información y transporte estratégico. Estas deficiencias pusieron de manifiesto la necesidad de dotarse de una auténtica PESD, apoyada en una FRR operativa, pero también reflejaron que la base sobre la que debían construirse esas políticas y fuerzas, la EDIR, requería de una fuerte reestructuración.

Si Europa desea un mínimo de autonomía política y geoestratégica, si desea que el proyecto de la Unión Europea funcione sin hipotecas ni dependencias, es preciso que su capacidad defensiva tenga los equipa-

mientos necesarios, avanzados tecnológicamente y a un precio soportable para todos.

En cualquier caso, a pesar de las insuficiencias de las disposiciones contenidas en el Tratado de ERCOSUR, no solucionadas por la reforma institucional de Niza, el exceso de intergubernamentalidad denunciado por el Parlamento Europeo y la dependencia de la OTAN, los Estados miembros se han embarcado en un ambicioso proyecto de articulación de una PESD, que ha de tener en cuenta el nuevo contexto de la ampliación de la Unión Europea. Es ahora en la «Europa de los Veinticinco» donde se plantearán los nuevos y viejos problemas, y para afrontarlos es necesario superar la desconfianza y los recelos existentes entre los Estados miembros, como el hecho que Dinamarca se mantenga al margen, para alcanzar una mayor coordinación política de defensa, establecer un sistema de financiación autónomo y estable que no dependa de los Estados miembros, lograr un mayor compromiso y responsabilidad, siempre en pos de una mayor capacidad de autonomía.

Es una realidad, que desde el Tratado de ERCOSUR, la discusión sobre el futuro de la defensa europea ha adquirido un ritmo progresivamente acelerado, al tiempo que los principales miembros de la Unión Europea han ido acercando sus posiciones, en forma difícilmente previsible hace muy pocos años; aunque es de reconocer que tras las discrepancias con motivo de la guerra de Irak el tema ha sufrido una parada, que se estima momentánea, pues parece que la convicción de la ineludibilidad de una pronta defensa común se ha extendido de tal modo que nadie quiere perder protagonismo, ni limitarse a una mera actitud pasiva

Lo cierto es que desde la entrada en vigor del TUE, con la creación de la PESD, el 1 de noviembre de 1993, la Unión Europea como tal puede hacerse oír en la escena internacional, manifestar su postura sobre conflictos armados, sobre los derechos humanos o sobre otro tema vinculado a los principios fundamentales y a los valores comunes que constituyen la base de la Unión Europea y que ésta se ha comprometido a defender.

Porque una Unión Europea con: 25 países, alrededor de 500 millones de habitantes y la cuarta parte de la riqueza mundial, no puede estar ausente de lo que pasa en el mundo, sino que debe desempeñar un papel importante.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y LA IDENTIDAD EUROPEA

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y LA IDENTIDAD EUROPEA

Por RAFAEL ESTRELLA PEDROLA

Introducción

El conjunto de aspectos referidos a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) —sus estructuras, instituciones, capacidades presentes y futuras— se abordan en otros capítulos de esta *Monografía*.

El análisis de la política de seguridad europea implica también abordar el contexto en el que surge, su alcance y sus objetivos, pero supone igualmente profundizar en los elementos de identidad común que caracterizan la política de seguridad europea y, en definitiva, determinar en qué grado dicha política confiere un carácter singular a Europa como actor internacional y qué implica dicha singularidad para el proyecto de construcción europea.

Hablamos de políticas bien recientes, que antes no formaban parte del acervo común europeo, y que surgen como consecuencia de situaciones que se han suscitado en los últimos años. Por eso, aunque podremos encontrar buena parte de las respuestas en la propia evolución de la Unión Europea, su formulación, en la mayoría de los casos, sólo la encontraremos en los documentos y decisiones de los últimos años —a partir de Maastricht— y, de manera muy especial, en aquellos producidos en el proceso de elaboración del proyecto de Constitución para Europa (1).

(1) Convención Europea. Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Julio de 2003.

Sin embargo, pese al carácter singular y profundamente innovador de la PESC y la PESD en el proyecto europeo, y a sus elementos indudablemente específicos, es evidente que sus fundamentos y su construcción no pueden desvincularse de los intereses y objetivos generales de la Unión, y a ellos habremos también de referirnos.

¿Quiénes somos los europeos?

No es fácil responder a esta pregunta, especialmente en un momento en el que Europa afronta el mayor proceso de ampliación de sus fronteras. Sin embargo, ello no significa que la respuesta sea menos compleja en la configuración actual de la Unión que en la perspectiva de una Unión ampliada o con nuevas relaciones especiales de vecindad.

Aunque parezca ocioso, es preciso rechazar de manera expresa cualquier intento de aproximación basado en la idea de que la Unión es sólo posible entre países idénticos o que, en la medida en que este requisito no se cumpla, la Unión será más imperfecta. La Unión Europea es un proyecto singular, diferente de un Estado o una organización, aunque tenga elementos de ambos. La divisa aprobada por la Convención —«unida en la diversidad»— viene a reflejar la naturaleza de un proyecto basado, precisamente, en ser una Unión entre países diferentes en la que se respeta la identidad diferenciada de los Estados que la componen.

La diversidad (geográfica, histórica, climática, lingüística, cultural, religiosa, económica y política), es precisamente uno de los rasgos distintivos que se evocan al hablar de Europa. Así, no existe una clara continuidad histórica común al conjunto de Europa, una Europa cuya historia ha estado marcada por las guerras y los acuerdos de paz entre sus Estados actuales y donde los árabes llegaron hasta Poitiers y los turcos hasta Viena. La misma dificultad plantea el criterio geográfico: pensemos en la inmensa diversidad de territorios, tanto los que hoy forman parte de la Unión como otros también europeos en Rusia, Ucrania, Turquía o las repúblicas del Cáucaso.

Cultura, valores, democracia o libertades, elementos que si forman parte del acervo común europeo, permiten atribuir al conjunto de Europa rasgos compartidos pero, sin embargo, no sirven para diferenciarla de otros conjuntos.

Sin duda, uno de los rasgos distintivos más visibles y arraigados de la Unión Europea es la existencia de un modelo de economía social de mer-

cado, en el que la solidaridad es el principio en que se basa la organización tanto de la economía como de la sociedad. Un modelo social que identifica la pertenencia a Europa. Otro elemento es la laicidad, la clara separación entre Iglesia y Estado, entre lo temporal y lo espiritual, que diferencian a Europa de los países islámicos, de Israel o, en menor medida, de Estados Unidos.

Desde el punto de vista de su papel en el mundo, la Unión Europea ha incorporado una concepción de las relaciones internacionales que establece un marco organizado jurídicamente y una clara opción por la cooperación multilateral. Todo ello conforma y determina, como veremos, una construcción singular de la PESD de la Unión.

Es precisamente en elementos de esta naturaleza donde podemos hallar los rasgos comunes a la identidad europea, una identidad que se inscribe en su devenir, en su propia evolución. Por eso, lo que importa no son tanto las raíces comunes como los intereses y las ambiciones compartidas y construidas por los europeos. Ése sería precisamente el elemento de referencia de la identidad europea, lo que los europeos desean proteger o promover y lo que ambicionan hacer juntos, los objetivos que persiguen en una Unión que empezaron a forjar hace medio siglo y que nace, no lo olvidemos, desde la división y la destrucción de la guerra y con el objetivo de la convivencia en paz.

Esta idea central en la construcción europea tiene raíces bien profundas, que se extienden más allá del Tratado de Roma o de las dos guerras mundiales. La identidad, las ambiciones de la Europa de hoy se comprenden mejor si leemos algunos de los textos del siglo pasado, como las propuestas de Saint-Simon (2) para un parlamento y un gobierno de una Europa políticamente hegemónica, en este siglo, como la proclama federalista del suizo Rougemont:

«La vocation première de l'Europe est d'unir ses peuples selon ERC vrai génie, qui est celui de la diversité, et dans les conditions du X^e siècle, qui sont celles de la communauté, afin d'ouvrir au monde la voie qu'il cherche, la voie des libertés ERCOSUR. Elle est de ranimer ses pouvoirs d'invention pour la défense et pour l'illustration des droits et des devoirs de la personne humaine» (3).

(2) «De la réorganisation de la société européenne», 1814.

(3) Messages aux Européens, L'Europe en jeu, 1948.

Las ambiciones de la Europa del siglo XXI eran también evocadas con gran clarividencia, hace siglo y medio, por el escritor romántico Victor Hugo:

«Un jour viendra où les armes vous tomberont des mains à vous aussi! Un jour viendra où la guerre paraîtra aussi absurde et sera aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle semblerait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie. Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes nations du continent, sans perdre vos ERCOSUR distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une ERCO supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne... où il n'y aura plus d'autre champs de bataille que les ERCOSUR s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le vénérable arbitrage d'un grand sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre... Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis d'Europe, placés en face l'un de l'autre, se tendant la main par-dessus les mers, échangeant leurs produits, leur commerce, leur industrie, leurs arts, leurs génies» (4).

Identidad y ambiciones comunes en el proceso de construcción europea

Si la visión de Europa como proyecto se encuentra en los escritos de autores como los señalados, su definición como realidad política requiere hacer referencia, en primer lugar, a una serie de etapas en la construcción de Europa, que revelan objetivos ya definidos y, en gran medida, alcanzados: tal ha sido el caso de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), el Mercado Común, la moneda única o, en su conjunto, el acervo comunitario. Pero esa definición no se entendería sin referirse a los acontecimientos que hacen avanzar a Europa, a sus ambiciones internas y externas. Entre las primeras, los europeos han decidido enfrentarse a tres desafíos de especial relevancia:

1. La creación de un mercado sin fronteras, un objetivo que está sometido a una tensión permanente en torno a nociones como subsidiariedad o solidaridad.

(4) Intervención en el Congreso de la Paz. París, 1849.

2. La democracia y su ejercicio en la Unión. La Carta de Derechos y Libertades y su integración con carácter jurídico vinculante en el futuro Tratado Constitucional sería hoy el elemento central de este objetivo que conforma la ambición europea.
3. La seguridad. Su reciente incorporación a las preocupaciones colectivas de los europeos, como un desarrollo superior de la cooperación política (5), indica que la identidad europea no es algo preestablecido, sino que se forma a medida que se plantean los problemas y que los gobernantes y los ciudadanos toman conciencia de su evolución en un espacio común.

La referencia a las ambiciones externas de la Unión plantean cuestiones que no siempre tienen una respuesta inequívoca. Por ejemplo: ¿Europa espacio o Europa potencia?

Todo intento de definir cuál es el eje dominante de la ambición que Europa desea proyectar hacia el exterior plantea también otras cuestiones derivadas que son objeto de una constante tensión en la vida de la Unión. Así sucede con el debate sobre la fortaleza de las instituciones y sobre los procedimientos de toma de decisiones; con la discusión en torno a los medios financieros —¿es suficiente el magro 1,27% de Producto Interior Bruto (PIB) para atender de manera creíble las ambiciones planteadas?; ¿podría lograrse con el 1% que plantean algunos Estados?—, o sobre las capacidades militares.

Más allá de las polémicas que puede suscitar la palabra «potencia», podría convenirse que Europa tiene entre sus objetivos el ser una potencia económica, comercial y monetaria; también, que no desea practicar «una política de potencia.»

Ese es uno de los elementos que están en la base del proceso de integración europea. Con la Comunidad, los europeos renunciaban a basar sus relaciones internacionales en el imperio de la fuerza. Se sometían a un sistema jurídico por encima del de los Estados miembros, construyendo así un Derecho Comunitario, —del que procede el aparato institucional—, que precede en la Unión al derecho de los Estados.

La idea de dotarse de una política común de seguridad y defensa, que se formaliza por vez primera en el Tratado de Maastricht, representa un cam-

(5) La Cooperación Política Europea (CPE) fue introducida informalmente en 1970 para tratar de coordinar la política exterior de los Estados miembros. Es el antecedente de la PESC.

bio revolucionario, que desborda un simple proceso evolutivo, frente a la visión de los padres fundadores de las organizaciones que, con el paso de los años, se convertirían primero en las Comunidades Europeas y, más tarde, en la Unión Europea. Jean Monnet y Robert Schuman crearon la CECA como una organización de paz. Su idea al poner en común estos recursos estratégicos era no sólo evitar que Francia y Alemania pudieran rearmarse en secreto, sino también crear un grupo de países cuyas economías estuviesen tan interrelacionadas que resultase impensable iniciar una guerra entre sus miembros.

Pero si la defensa europea no formaba parte del proyecto común acordado, establecido en los tratados, ello no supone en modo alguno que estuviese excluida de las ambiciones europeas y que sea, por tanto, algo extraño o alejado de lo que podríamos considerar elementos comunes de identidad europea.

La historia de Europa tras el fin de la Segunda Guerra Mundial demuestra claramente que la defensa común ha sido un referente que nunca perdieron de vista quienes impulsaron la construcción europea. El Tratado de Dunkerque (6), que puede considerarse como el punto de partida en el largo proceso de integración europea, además de contener el germen de una coordinación económica y contemplar medidas para acrecentar la prosperidad y garantizar la seguridad económica de sus signatarios, es un tratado defensivo que tiene como principal referente la posible amenaza de un rearme alemán, y se sitúa de manera explícita en el acatamiento a las nuevas normas de la Sociedad Internacional, de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU). El Tratado tenía como principal limitación el definir como potencial amenaza a un país que habría de ser fundamental en la construcción europea. Pocos años después, el ambicioso intento de crear una Comunidad Europea de Defensa (CED), fracasaba en una dramática votación en la Asamblea Nacional de Francia, el país que había promovido la iniciativa. Tras el fracaso, el Reino Unido impulsaría la modificación del Tratado de Bruselas, incorporando a Alemania e Italia y precisando las relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (7).

Así pues lo que emergería en el Tratado de Maastricht en materia de seguridad y defensa, había formado parte, con sus luces y sus sombras, del

(6) El Tratado de Alianza y Asistencia Mutua fue firmado entre Francia y Reino Unido el 4 de marzo de 1947.

(7) PONS, Juan Antonio: *El Sistema Europeo de Defensa: tratados y organizaciones multilaterales europeas en el marco occidental*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1989.

proceso de construcción europea. Hoy, decimos, Europa ha experimentado avances en este ámbito que hubieran sido impensables hace apenas una década, pero no debemos olvidar que, hace 50 años, sólo los votos de 55 diputados hicieron inviable la CED, un proyecto aún mucho más ambicioso que el actual, ya que llegaba incluso a configurar un auténtico Ejército europeo.

De Maastricht a Saint-Malo: el nacimiento de la PESD

La Historia se está acelerando y nosotros debemos hacerlo con ella...

JACQUES DELORS, 1989, tras la caída del muro de Berlín.

Desde sus orígenes, el proceso de integración europea contenía aspiraciones en materia de defensa y seguridad, pero éstas nunca cristalizaron de manera real. En la práctica, podríamos decir que, hasta el acuerdo franco-británico de Saint-Malo (8), la Unión Europea ha sido básicamente una «potencia civil», una condición ésta que marca de manera determinante el perfil con el que se está formando la PESD. Aunque los Estados miembros contaban con sólidas políticas de defensa y existía un cierto grado de armonización de las mismas, especialmente entre los pertenecientes a la OTAN, la discusión de cuestiones de defensa en el seno de la Comunidad Europea. Se consideraba tabú.

La emergencia de la Unión Soviética como amenaza haría que la PESD quedara confinada a una condición marginal en el marco de una relación de dependencia respecto de Estados Unidos, que asumió la garantía y la dirección de la defensa europea a través de la OTAN. A ella se subordinaba el limitado embrión de esa PESD, articulado a través de la Unión Europea Occidental (UEO).

Es importante tener en cuenta esta realidad para despejar algunas distorsiones. Los europeos, a lo largo de cuatro décadas de guerra fría, asumían ese papel secundario y la primacía norteamericana frente a las amenazas a su seguridad, pero, al mismo tiempo que renunciaban a que Europa contase con una defensa autónoma, participaban con toda su capacidad en el esfuerzo común de la Alianza Atlántica y en su política de seguridad. No se trata, por tanto, de que los europeos adoptasen en ese

(8) Joint Declaration on European Defense. Franco-British Summit. Saint-Malo, 4 de diciembre de 1998.

periodo una visión «idílica» de su seguridad. Bien al contrario, durante los años de la guerra fría, la defensa colectiva a través de la OTAN y la estrategia de la disuasión formaron parte de la identidad europea, incluso para los países que no pertenecían a la Alianza.

Sin embargo, no es menos cierto que, en la medida en que avanzó la construcción europea y se pusieron en marcha nuevas políticas, Europa fue desarrollando elementos de una política de seguridad propia (cooperación al desarrollo, relaciones comerciales, etc.), favoreciendo la conformación de una «cultura de seguridad» dotada de rasgos propios y específicos, incluyendo, por ejemplo, una orientación comparativamente más acusada hacia estrategias de seguridad que incidiesen en la distensión, la cooperación y el desarme.

La incorporación, en el Tratado de Maastricht, de la PESD a las ambiciones de la Unión Europea responde a factores internos y externos: por una parte el hecho de que se alcance un estado superior de la Unión; por otra, los acontecimientos que siguen al fin guerra fría.

En efecto, la disolución del Pacto de Varsovia y la descomposición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) harán emerger, desaparecida la amenaza directa a la seguridad europea, divergencias crecientes entre las visiones estratégicas de europeos y americanos frente a los nuevos desafíos mundiales y sobre la manera de abordar las crisis que surgen en el propio corazón de Europa. Al mismo tiempo, el proyecto de integración recibe un importante impulso con la adopción del Acta Única Europea (1987) (9), que sienta las bases de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y que supone una clara tendencia hacia una mayor unión política, lo que planteaba también la necesidad de pensar colectivamente sobre cuestiones de seguridad. Esa necesidad se hizo aún más patente tras los acontecimientos en el centro y este de Europa. A la desintegración de la URSS en 1991 siguió, el mismo año, la ruptura de Yugoslavia: con ella, llegaba la guerra a Europa tras un periodo de paz de 45 años.

Pero la primera consecuencia para Europa fue la reunificación de Alemania en octubre de 1990. Con 80 millones de habitantes y el 30% del PIB de la Comunidad Económica Europea (CEE), Alemania se convertía en

(9) «El Acta Única es, en una frase, la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente.» Jacques Delors, 1987.

una potencia que superaba ya claramente a Francia y a Gran Bretaña en poder económico. El impulso hacia una mayor integración europea fue, para Francia, la vía para «anclar» a Alemania en el proyecto común de Europa, evitando cualquier tentación hegemónica; para Alemania, el medio de proyectar su peso político en el escenario internacional y despejar a la vez la desconfianza que generaba la Alemania reunificada.

Todos estos factores confluyen para hacer posible el gran paso adelante que supuso el Tratado de la Unión Europea (TUE). En 1989, a instancias de Delors, se convocaba una Conferencia Intergubernamental (CIG) para tratar la adopción definitiva de la UEM. En 1990, se convocó otra CIG para estudiar la constitución de una unión política europea. En 1992, el Consejo Europeo aprobaba en Maastricht el TUE, que entraría en vigor un año más tarde.

La PESC (10) quedaba instituida y regulada por el título V del TUE, que contemplaba la definición a largo plazo de una política de defensa común. Se aceptaba que la política exterior no podía dissociarse de la política de seguridad, pero no se daba el paso de incorporar de manera efectiva la política de defensa común.

No es difícil reconocer elementos de identidad común en los objetivos que fija el Tratado para la PESC:

«Salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión; fortalecer la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros por todos los medios; preservar la paz y reforzar la seguridad nacional.»

Sin embargo, no es fácil traducir a ambiciones que los ciudadanos puedan percibir y asumir la ambigua formulación, producto del pacto entre posiciones encontradas, con que el Tratado se refiere a la PESC y a la PESD:

«La PESC incluirá todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluyendo el eventual desarrollo de una política de defensa común que podría con el tiempo conducir a una defensa común.»

Los años posteriores seguirán marcados por esa ambigüedad, fruto del desacuerdo entre los propios europeos y, también, de las reticencias nor-

(10) Las siglas PESC fueron acuñadas en febrero de 1990, en una carta conjunta franco-alemana la Presidencia irlandesa de la Unión en la que afirmaban: «... juzgamos necesario acelerar la construcción política de la Europa de los Doce. Pensamos que es el momento de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados miembros en una Unión Europea y dotarla de los medios de acción necesarios.»

teamericanas. Sin embargo, con la llegada de Clinton al Gobierno se va a producir un giro importante que sentará las bases de los importantes cambios ya próximos. En la Cumbre de Bruselas de la Alianza Atlántica (11), en un claro ejercicio de visión estratégica y liderazgo político, la nueva Administración realiza todo un nuevo planteamiento en materia de seguridad europea que incluye tanto la perspectiva de la ampliación de la OTAN como la creación de la Asociación para la Paz (APP), que permitiría articular una nueva relación política y militar con los países del centro y este de Europa, así como el diseño de un ambicioso programa contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Pero en esa Cumbre, también por iniciativa de Clinton, la OTAN, en respuesta a lo acordado en Maastricht, da su respaldo a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), como elemento para reforzar el pilar europeo de la Alianza, y acuerda desarrollar un nuevo concepto operativo, el de Fuerzas Operativas Conjuntas-Combinadas (12), que permitiría a los europeos utilizar las capacidades y recursos de la OTAN para operaciones que, se preveía, podría llevar a cabo la UEO. Este concepto sería concretado posteriormente en los denominados Acuerdos de Berlín y «Berlín Plus».

El Acuerdo se basaba en la idea de que la IESD se desarrollaría «dentro» de la OTAN. La realidad demostraría las limitaciones que ello planteaba y, las dificultades para conciliar las diferencias políticas, con interpretaciones encontradas que reflejaban una clara asimetría entre las ambiciones europeas de los principales protagonistas (13).

La noción de IESD como, en el pasado, la de «pilar europeo» era objeto de interpretaciones contrapuestas que imposibilitaban cualquier avance: ¿A qué Europa nos referimos? ¿Quién es el sujeto de la seguridad y de la defensa? Ante estas preguntas, se ofrecían respuestas completamente diferentes. Así, para el anterior primer ministro británico, John Major, «la defensa europea ya existe: es la OTAN».

La IESD aparecía como un objetivo común no definido; el acuerdo sobre los términos —alcanzado en Maastricht— reflejaba en este caso el desacuerdo sobre su contenido político en un debate que se presentaba en un

(11) NATO. Declaration of the Head of State and Government. Bruselas, 10-11 de enero, 1994.

(12) En inglés, CJTF (*Combined Joint Task Force*), derivado del *Joint Command* de Estados Unidos.

(13) ESTRELLA, Rafael: «Hacia una Identidad de Defensa Europea compatible y dentro de la OTAN», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* números 38-39 de 1997.

doble plano: el debate europeo y el debate trasatlántico. Pese a las reservas que se planteaban desde Estados Unidos, era entre los europeos donde se manifestaban las dificultades para avanzar en una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), complemento de la unión política, económica, comercial y monetaria.

Las razones que, desde el año 1945, han esgrimido quienes se oponen a esta expresión de la identidad europea son diversas: la negativa a que exista una autoridad europea sobre cuestiones que, como la defensa, se consideran elementos esenciales de la soberanía nacional; el temor secular a la hegemonía alemana; el convencimiento de que Europa es incapaz de defenderse sola, la necesidad de los norteamericanos frente a la amenaza soviética y, vinculado a ello, el deseo de evitar el debilitamiento de la OTAN.

Este debate no es nuevo, sino recurrente. En el año 1968 lo planteó De Gaulle de forma radical desde el argumento de la autonomía europea. En otros momentos, se ha suscitado desde la perspectiva de que Europa asumiera mayores responsabilidades —y costes— en su defensa, el llamado *burden sharing*. Desde el fin de la guerra fría, las visiones norteamericanas sobre la defensa europea han sido tan diversas como las escuelas de pensamiento sobre el papel de Estados Unidos en el mundo. Como se ha señalado, con la Administración Clinton, se dominó la tesis favorable a definir las relaciones en nuevos términos, más acordes con los cambios producidos en Europa (14).

Sería necesario el entendimiento entre Francia y Reino Unido para conciliar las posiciones encontradas sobre la defensa europea y hacer posible el avance de la PESD. La Declaración franco-británica de Saint-Malo de 1998 se basa en dos premisas:

1. La necesidad de dotar a la Unión Europea de medios para que pueda desempeñar plenamente su papel en la escena internacional, incorporando a los medios con que ya cuenta una capacidad autónoma para decidir y actuar en el ámbito de la seguridad y la defensa.
2. La OTAN sigue siendo la base para la defensa colectiva de sus miembros y desempeña un papel relevante en la gestión de crisis. La PESD ha de contribuir a revitalizar el vínculo trasatlántico.

(14) GANTZ, N. y ROPER, J.: *Towards a New Partnership. US-European Relations in the Post-Cold War Era*. ISS, París, 1993. STEINBERG, J.: *An Ever Closer Union*. Rand. Santa Mónica, 1993.

El Reino Unido cede al aceptar la primera premisa y Francia lo hace al asumir la segunda. Naturalmente, cada país pone el énfasis en uno u otro aspecto, pero los dos se ponen de acuerdo sobre ambas premisas.

Los pasos que siguen tras Saint-Malo en el desarrollo de la PESD, particularmente las decisiones que se adoptan desde los Consejos de Colonia y Helsinki hasta el de Laeken, en el que se declara la operatividad de la PESD, se abordan en otros capítulos de esta *Monografía*. Hoy, cinco años después del histórico Acuerdo franco-británico, el proyecto de Constitución para Europa contiene los elementos que deben convertir la PESD en una realidad política y estratégica.

Cinco años después de Saint-Malo: el proyecto de Constitución

El grado en que los ciudadanos se sienten identificados con un proyecto político tiene mucho que ver con el modo y el clima en que se gestan los acuerdos y con la imagen que los dirigentes políticos trasladan de dichos acuerdos. Las anteriores modificaciones de los tratados se habían realizado a través de habitualmente tensas las CIG en que los jefes de gobierno negociaban a puerta cerrada. En el caso más reciente, la aprobación del Tratado de Niza, las modificaciones se limitaron básicamente a las reformas institucionales que se consideraban necesarias para permitir el funcionamiento de una Unión ampliada. La negociación se prolongó más allá de lo previsto ante la falta de acuerdo y, cuando éste se alcanzó, se presentó a los ciudadanos como un pacto sobre reparto de poder en que el éxito se medía no por la capacidad de hacer avanzar la construcción europea, sino por la capacidad de bloquear, de impedir ese avance (15).

El Consejo de Laeken (diciembre de 2001), sobre la base de lo establecido en la Declaración sobre el futuro de la Unión aneja al Tratado de Niza, convocó una Convención sobre el futuro de Europa, que debía formular propuestas sobre tres cuestiones: acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes, al proyecto europeo y a las instituciones europeas; estructurar la vida política y el espacio público europeo en una Unión ampliada y hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un mundo multipolar (16).

(15) ESTRELLA, Rafael: «España y Alemania después de Niza», *Economía Exterior* número 16. Primavera, 2001.

(16) Consejo de la Unión Europea. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. 15 de diciembre de 2001.

La Convención, con un método transparente y plural, aprobaba el 13 de junio de 2003, con un alto grado de consenso, un proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Como es conocido, la falta de acuerdo sobre el reparto de poder en el Consejo fue el principal obstáculo para la aprobación del nuevo Tratado por la CIG en diciembre de 2003, por lo que las próximas Presidencias (Irlanda y Holanda) sumirán la responsabilidad de culminar el trabajo de la Convención. No obstante, hay un amplio consenso para que la CIG haga suyos los elementos centrales del texto aprobado por la Convención, especialmente en lo que se refiere a la PESD, por no debe haber cambios relevantes en esta materia.

El texto de la Convención supone importantes avances en numerosas áreas. Define con claridad la PESC y la PESD, agrupa las disposiciones sobre las mismas que antes se hallaban dispersas en el Tratado y establece los principios y objetivos de la Unión con carácter general y, de manera específica, en su acción exterior y de seguridad, lo que permite estructurar mejor los elementos que identifican a la Unión en su PESD.

Por otra parte, en los últimos meses se han producido otros acontecimientos que contribuyen de manera clara a configurar lo que ya sí podemos calificar sin equívocos como IESD. Nos referimos por supuesto, a la aprobación de la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea, pero también a la decisión sobre una Agencia Europea de Armamento (AEA) y, en especial, a los acuerdos alcanzados en Berlín, en otoño de 2003, entre el Reino Unido, Francia y Alemania para desarrollar propuestas comunes en materia de defensa. Todo ello nos sitúa ante lo que podríamos considerar etapa constitutiva de la PESD.

Han pasado cinco años desde que en Saint-Malo (diciembre de 1998), Gran Bretaña y Francia dieran vía libre a la PESD. En ese periodo de tiempo, la PESD ha emergido en un contexto difícil y turbulento, con acontecimientos que, en algún caso, han profundizado la división entre Europa y Estados Unidos de América o entre los propios europeos y que, indudablemente, influyen en la naturaleza y características de la PESD y en la visión que los ciudadanos tienen de ella.

En un sucinto resumen, a lo largo de esos cinco años determinantes para la definición de la PESD, se han producido diferencias sobre la crisis de Kosovo y las operaciones militares de la OTAN en la antigua Yugoslavia y tensiones sobre los sistemas antimisiles; se ha establecido en Estados Unidos una Administración, menos amistosa hacia Europa; hemos asistido a los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S),

seguidos por la guerra de Afganistán y por lo que se ha denominado «guerra global contra el terrorismo», acompañado todo ello por un fuerte incremento de la capacidad militar de Estados Unidos (revisión cuatrienal). En ese mismo periodo, se ha puesto en circulación el euro; el presidente Bush ha presentado una Estrategia de Seguridad Nacional que pone el énfasis en la guerra preventiva o ERCOSUR nacional y que define el valor de las coaliciones en función de la misión, lo que conlleva importantes consecuencias negativas para la Alianza Atlántica y para la ONU; hemos vivido la escalada del conflicto entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina; se ha producido la ampliación de la OTAN y la reforma de sus estructuras de mando; también, hemos vivido la crisis de Irak y la guerra y ocupación de este país, que ha provocado a su vez una profunda crisis de la autoridad de la ONU y de la unidad europea; también en este difícil contexto, la Convención ha sido capaz de alcanzar un acuerdo sobre el proyecto de Constitución para Europa, que ha quedado sobre la mesa de la CIG; y hemos asistido igualmente a las crisis nucleares con Corea del Norte e Irán, a la puesta en marcha de las primeras operaciones militares de la Unión Europea o a la adopción de la primera estrategia de seguridad de la Unión Europea. Todo ello en cinco años.

En este contexto nace la PESC/PESD, con retos en cuatro ámbitos (17):

1. Conceptual/doctrinal. ¿Cuál es la lógica en que se basa esta nueva área política sin precedentes? ¿Cuáles son sus objetivos, fines y misiones?
2. Existencial. ¿Cuál es el ente colectivo que protagoniza la PESD y cómo se relaciona con otros actores? (vecinos, aliados, organizaciones internacionales, etc.).
3. Intitucional. ¿Cuál es el marco institucional más adecuado para que una Unión ampliada y sus Estados puedan formular, adoptar acuerdos y aplicar la PESD?
4. Estratégico/militar: ¿Debe ser el nivel de capacidades militares a disposición de la Unión Europea en apoyo de la PESD, y con qué base presupuestaria?

Existe una indudable relación entre estas cuatro dimensiones: si los dos últimos son determinantes para hacer de la PESD una realidad operativa creíble y eficaz, el primero es esencial para definir su naturaleza y señas de identidad, sus ambiciones y los principios con los que actúa; el segundo está directamente relacionado tanto con las fronteras de Europa

(17) HOWORTH, Jolyon: «Saint-Malo Plus Five: An Interim Assesment of ESDP», *Notre Europe, Policy Papers* número 7. Noviembre, 2003.

como con el papel que la Unión Europea desea asumir como actor internacional, pero el tercero —marco institucional—, condiciona el modo en que Europa construye y ejerce ese papel.

El proyecto de Constitución incorpora los valores y objetivos que constituyen las señas de identidad comunes de la Unión Europea y que, en su conjunto, la convierten en un proyecto político singular: la búsqueda de la paz y la seguridad; la defensa de las libertades, la democracia y los derechos humanos; la igualdad, la justicia; la solidaridad; el pleno empleo; el desarrollo sostenible; la protección del medio ambiente; la no discriminación; la erradicación de la pobreza y la apuesta por el Derecho Internacional, en particular, el respeto y promoción de la Carta de Naciones Unidas, de sus principios y su contenido. Todo ello son elementos que definen la identidad de la Unión, construida a lo largo de su historia.

El texto de la Convención introduce también un conjunto de reformas político-institucionales de distinto alcance pero que, en su conjunto, colocan objetivamente a la Unión en condiciones de afrontar la profundización y el fortalecimiento de Europa, de abordar los retos de la ampliación, de combatir mejor el crimen organizado o el terrorismo y de contribuir e influir en el gobierno de la globalización en un marco de interdependencia, favoreciendo la construcción de un orden más justo, solidario y democrático.

Europa ha alcanzado ya hoy un alto grado de desarrollo en algunas dimensiones de su configuración como actor internacional y tiene, por tanto, un papel reconocido e identificable en el mundo. Un papel, también, limitado e imperfecto. La Unión Europea es hoy la primera potencia económica y comercial. Sus 370 millones de habitantes están unidos también por un conjunto de valores y principios, que ahora se codifican en la futura Constitución y que, en su desarrollo práctico, confieren una credibilidad objetiva a Europa en la respuesta a los retos y a los efectos negativos de la globalización. Así, por ejemplo, la Unión Europea aporta casi el 60% de la ayuda oficial al desarrollo y de la ayuda humanitaria mundiales, pero es también un actor comercial de primer orden, con una moneda que refuerza tanto su capacidad de actuar con autonomía en la economía mundial como su propia identidad.

Pero Europa sigue encontrando aún graves dificultades para traducir su enorme peso económico en influencia política y capacidad efectiva. La paradoja europea (18) es que los pasos que hacen cada vez más percep-

(18) ESTRELLA, Rafael: «La seguridad europea ante los retos del nuevo siglo». Congreso Nacional de Estudios de Seguridad. Granada, 21 de octubre de 2002.

tible su fortaleza (euro, ampliación, reformas económicas, justicia e interior, defensa, etc.) acentúan la evidencia de sus limitaciones como actor internacional; muestran con mayor claridad las disfunciones y la indefinición actuales; minan su credibilidad dentro y fuera de la Unión; y hacen imprescindible un impulso político y de reformas que ya no puede retrasarse y que ahora aparece como posible.

La urgencia es aún más perentoria porque, a través de declaraciones, acción diplomática, etc., se ha trasladado a los ciudadanos europeos la idea de que la Unión Europea cuenta ya con una PESD que, por otra parte, es apoyada por una amplia mayoría de ciudadanos. Pero esos mismos ciudadanos europeos, ante la inacción o la incapacidad de actuar en común en los Balcanes, en Oriente Próximo o, más recientemente, en Irak, se preguntan perplejos y con un más que justificado escepticismo: ¿Qué hace Europa? (19). Todo ello hace que sea ya imprescindible no tanto definir el papel de Europa en el mundo, sino que Europa asuma su papel como actor global. De no hacerlo, estará en peligro la credibilidad del proyecto político europeo en su conjunto.

La ampliación de la Unión acrecienta esa necesidad, en la medida en que introduce nuevas variables en la ecuación de la seguridad europea y plantea problemas añadidos. Por una parte, el reto que supone la mayor diversidad y los problemas de funcionamiento de las estructuras de la Unión y de toma de decisiones; por otra, introduce cambios cualitativos, especialmente en el papel exterior de la Unión y en sus dinámicas políticas internas.

Las políticas externas serán ahora más importantes, ya que la Unión Europea asume nuevas responsabilidades. Se amplía a otro tercio del continente, extiende fronteras y adquiere nuevos vecinos (hoy Rusia y Ucrania, mañana Siria e Irak) al tiempo que debe atender a sus vecinos tradicionales, especialmente en el Mediterráneo, promoviendo áreas de estabilidad y de prosperidad, lo que requiere contar con una política exterior adecuada y dedicar los recursos necesarios.

Como plantea Solana en la Estrategia de Seguridad que hacía suya el Consejo Europeo de Bruselas el pasado 12 de diciembre de 2003:

«En tanto que Unión de 25 Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del Producto Nacional Bruto (PNB) del

(19) EVERTS, S. y KEOHANE, D. «The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure», *Survival* volumen 45, número 3. Septiembre, 2003.

mundo, la Unión Europea es, guste o no guste, una potencia de envergadura mundial, por lo que debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo» (20).

Las decisiones adoptadas desde Saint-Malo van claramente en esa dirección desde el punto de vista de los objetivos operativos; el proyecto de Constitución establece los principios y objetivos generales de la acción exterior de la Unión y define la PESD como parte integrante de la PESC y establece su alcance (artículo 1.40); la adopción de una Estrategia de Seguridad permite definir los intereses y prioridades de la política de seguridad europea, construyendo así todo un entramado que permite ya hablar de esas políticas como elementos integrantes de la realidad política que es Europa.

Esta nueva dimensión que adquiere la personalidad de la Unión tiene una relevancia que va mucho más allá de su mera articulación. En el pasado, la discusión sobre el «ser» de Europa se ha movido entre un proceso de integración mediante la profundización (tendencia a adoptar formas similares a las de un Estado) y la integración a través de la incorporación de nuevos miembros. En los años ochenta, los intentos de definir la naturaleza de la Unión giraban en torno a si la Unión Europea podía describirse mejor como una federación o como una confederación con soberanía compartida entre los Estados y una autoridad central. En los noventa, aparece un nuevo plano de debate, en el que se discute si lo que caracteriza a la Unión Europea es su «presencia» en la política global — comercio, ayuda al desarrollo, etc.— o su condición de «actor» en la misma, la construcción de un papel exterior para la Unión Europea. El paso al que ahora asistimos, que tiene su expresión en el proyecto de Constitución y en el Documento Solana, sería la síntesis entre ambas dimensiones.

Principios y objetivos de la acción exterior de la Unión

La Unión Europea ha ido introduciendo referencias a los principios y objetivos que inspiran su acción exterior en numerosos documentos, declaraciones, acciones (Mediterráneo, Balcanes, Rusia, etc.). Esas referencias se convertían en elementos comúnmente asumidos que iban configurando una «cultura exterior y de seguridad» sin que figurasen en los tratados,

(20) «Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad». Adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003 y redactada bajo la responsabilidad del alto representante Javier Solana.

aunque sí en otros actos y documentos jurídicos. En algunos casos, predominaba una tendencia a la creación de instrumentos (capacidades e instituciones) para esa acción exterior sin el necesario soporte conceptual. Eso es claramente lo que ha ocurrido en el caso de la PESC y de la PESD, que han visto nacer sus estructuras e instituciones antes de establecer sus fines y de definir las correspondientes estrategias para la consecución de los mismos.

El proyecto de Constitución incorpora de manera estructurada esos fines y objetivos al Tratado, dándoles rango de elementos constitucionales de Europa y articulándolos con otras políticas de la Unión o con la propia Carta de Derechos y Libertades, lo que establece una coherencia entre la dimensión interior y la dimensión exterior de la Unión. Título V «De la Acción Exterior de la Unión» artículo III-193:

1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios en los que se ha inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto del Derecho Internacional de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas.
2. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los mismos valores. Fomentará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de Naciones Unidas.
3. La Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones, y tratará de lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:
 - Salvaguardar los valores, los intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión.
 - Consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional.
 - Mantener la paz, evitar los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, con arreglo a los principios de la Carta de Naciones Unidas.
 - Fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza.

- Estimular la integración de todos los países en la economía mundial, inclusive mediante la abolición progresiva de las restricciones al comercio internacional.
- Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, a fin de garantizar el desarrollo sostenible.
- Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.
- Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza a escala mundial.

La Constitución incorpora también provisiones dirigidas a garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y define el alcance —todos los ámbitos— de la PESC y los mecanismos para asegurar la cohesión política entre los miembros de la Unión.

Artículo III-195:

1. En el marco de los principios y objetivos de su acción exterior, la Unión definirá y realizará una PESC que abarque todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad.
2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la PESC, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

La introducción de la figura del ministro de Asuntos Exteriores es una de las novedades más importantes. Su misión no es ya, como la del alto representante, dotar de visibilidad a la acción exterior de la Unión, sino contribuir a la formulación de la PESC, dirigir su ejecución y actuar como su representante, garantizando así una coherencia, incluso en los organismos internacionales.

Artículo III-197:

1. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a la elaboración de la PESC y se encargará de la ejecución de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros.

2. En materia de PESC, la Unión estará representada por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que dirigirá el diálogo político en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.
3. En el ejercicio de su mandato, el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se apoyará en un servicio europeo de acción exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

Artículo III-206:

1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales, defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión organizará dicha coordinación.
2. En las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquellos que participen defenderán las posiciones de la Unión.

Los Estados miembros representados en organizaciones internacionales o en conferencias internacionales, etc., mantendrán informados a los demás, así como al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, sobre cualquier cuestión de interés común.

Los Estados miembros que también sean miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros, así como al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Los Estados miembros que sean miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.

Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema del orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros que pertenezcan a éste pedirán que se invite al ministro de Asuntos Exteriores de la Unión a presentar la posición de la Unión.

Intereses comunes y «cultura de seguridad»

La integración europea no sólo ha sido una fuente de prosperidad, sino que ha hecho posible resolver las diferencias entre los Estados miembros

de lo que hoy es la Unión Europea. Por tanto, ha supuesto una muy importante contribución a la estabilidad y la seguridad en Europa.

Hoy, los europeos cooperan estrechamente con otros socios en numerosos ámbitos y, en gran medida afrontan los mismos retos, comparten los mismos valores y tienen objetivos e intereses que, en términos generales, son similares.

La profundización en el proceso de integración —política y económica— es lo que hace necesario que éste se extienda a las PESD, un ámbito en el que los europeos perciben que tienen crecientes intereses comunes y que éstos deben ser defendidos en común (21). En efecto, la seguridad de cada país miembro y, por tanto, la de la Unión en su conjunto, dependerá en gran medida de que la Unión sea capaz de constituir un polo de estabilidad, integración y paz frente a los riesgos de desintegración y de extremismo étnicos que amenazan a otros territorios de Europa. Por otra parte, dotarse de una PCSD aparece como necesario para dar a Europa el peso político adecuado en su relación con las grandes potencias.

Desde la perspectiva de los intereses comunes y la seguridad, los riesgos militares (conflictos en la periferia de Europa, proliferación, terrorismo, etc.) son sólo uno de los factores que afectan la seguridad europea. La seguridad en el mundo actual (22) abarca, entre otros, aspectos políticos, diplomáticos, económicos, militares, medioambientales, socio-económicos, cuya creciente internacionalización confiere un carácter global a la seguridad. Por ello, garantizar los intereses europeos de seguridad supone también trabajar para la eliminación o reducción de los riesgos e incertidumbres que amenazan a uno o más aspectos de esa seguridad, como la integridad territorial, la estabilidad económica, la protección del medio ambiente o la estructura democrática de la Unión.

En el Documento sobre Estrategia de Seguridad, Solana reclama una «cultura estratégica europea» (23). El propio Solana señalaba hace unos años (24) que la «identidad europea», la «personalidad europea», supone mucho

(21) STAINER, Luc: «Common Interests, Values and Criteria for Action», *Towards a Common Defence Policy*. ISS-WEU. París, 1995.

(22) BUZAN, Barry: *People, States and Fear. An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era*. 1991.

(23) Sorprendentemente, la versión española traduce como «estrategia» la expresión «cultura estratégica» —una noción más rica y profunda— que aparece en los restantes idiomas.

(24) SOLANA, Javier: «A European Security and Defence Identity Within NATO». Coloquio de UEO. Madrid, mayo de 1998.

más que las cuestiones operativas. Si nos centramos en sus aspectos políticos, el término identidad implicaría primero y ante todo la existencia de una visión común. Las estructuras militares conjuntas no garantizan las visiones comunes, entre otras razones porque, como recuerda Luis María de Puig:

«La identidad no puede ser decretada» (25).

No es tarea fácil: el comienzo del conflicto en la antigua Yugoslavia puso de manifiesto que no existía una visión común ni sobre la naturaleza de la crisis, ni sobre la respuesta adecuada. Posteriormente, en Bosnia o en Kosovo, los europeos demostraron una capacidad de generar la voluntad política, una estrategia coherente y una limitada pero muy importante capacidad militar. Irak ha vuelto a mostrar las dificultades para que exista esa visión común y las consecuencias que ello tiene, como recuerda Martín Ortega:

«En el ataque a Irak, mientras Estados Unidos miraba hacia Bagdad, Europa miraba hacia Estados Unidos» (26).

Como señala Solana, la creación de esa personalidad europea es esencial para que nuestra contribución a la seguridad de Europa sea coherente y para contribuir también a una relación trasatlántica más madura y equilibrada. Sólo una Europa más fuerte puede convertirse en el socio estratégico al que aspira Estados Unidos para hacer frente a los retos de la seguridad global, pero, ¿es esa realmente nuestra aspiración?

Romano Prodi, marzo 2003:

«Debemos aspirar a convertirnos en un poder civil global al servicio del desarrollo sostenible global. Después de todo, sólo asegurando el desarrollo sostenible global puede Europa garantizar su propia seguridad estratégica.»

La idea que expresa Prodi, responde a una visión muy arraigada en Europa, aunque en sus orígenes no sea europea sino norteamericana. En palabras de Delors:

«Son los principios del presidente Wilson, introducidos en Europa por Jean Monnet mientras que la América de Kissinger importaba los de Bismark» (27).

(25) PUIG, Luis María de: «El rapto de Europa». Asamblea del la UEO. París, 2000.

(26) ORTEGA, M.: «Europa despierta», *Política Exterior* número 94. Julio-agosto de 2003.

(27) DELORS, J. y otros: «Où Va L'Europe? Contribution au débat sur l'identité, les finalités et les compétences de l'Union», *Notre Europe*. Junio, 2002.

En la práctica, es la tensión entre el querer «ser» y lo que se pretende «hacer» ¿Puede Europa, sólo como «presencia», limitando su papel a promover un programa benéfico para el planeta y renunciando a ser «potencia», lograr que se materialice un mundo multipolar y ocupar uno de los polos sólo con invocarlo? Nada indica que ello sea posible. La decisión de Estados Unidos de ejercer su liderazgo en solitario, sin contar con sus aliados, muestra más bien lo contrario.

Por eso, la Estrategia de Seguridad aprobada por el Consejo el pasado diciembre plantea una misión para Europa no contradictoria, pero sí más ambiciosa que la expresada por Prodi. También, más coherente con los fines y objetivos que incorpora el proyecto de Constitución:

«Ningún país puede abordar en solitario los complejos problemas del mundo de hoy. En tanto que la unión de 25 Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del PNB del mundo, la Unión Europea es, guste o no guste, una potencia de envergadura mundial, por lo que debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo» (p. 11) (28).

Los europeos «debemos ser más activos en la prosecución de nuestros objetivos estratégicos. Ello se aplica al abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos a nuestra disposición, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo. Hacen falta políticas activas para combatir las nuevas y dinámicas amenazas» (p. 11).

Pese a la debilidad que implica haber carecido de una política de seguridad estructurada, la Unión Europea no es un actor nuevo en el ámbito de la seguridad. Tal vez por ello la «Estrategia» o las disposiciones que incorpora la Constitución, aunque implican avances profundos, no suponen una ruptura con el pasado de la Unión, sino que se edifican sobre la personalidad, las políticas y los instrumentos que la Unión ha construido a lo largo de los años (29).

Ese es el caso, por ejemplo, de la actuación de la Unión Europea en los Balcanes. Acabada la guerra, la Unión pasó a desempeñar un papel clave en la reconstrucción y estabilización. El elemento esencial de esa política es el Pacto de Estabilidad y Asociación, con el que la democracia, el res-

(28) La primera versión, presentada en el Consejo de Salónica definía a Europa como «actor global».

(29) CONDE, Elena: «Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea». Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid, 2002.

peto de los derechos humanos y la prosperidad económica y su corolario en la perspectiva de integración se convierten en elementos esenciales para un orden estable y seguro en esta región del corazón de Europa. En los países del este y centro de Europa, la Unión Europea ha establecido mecanismos bilaterales y multilaterales (Pacto de Estabilidad y Asociación) dirigidos a facilitar la transición a la democracia y a la economía de mercado en estos países candidatos a la Unión. La estrategia de preadhesión viene a reconocer que la Unión Europea ha de proyectar la seguridad más allá de sus fronteras orientales, especialmente a través de la «asociación efectiva», lo que exige la combinación coherente de todos los instrumentos no militares (30) utilizados por la Unión Europea en sus relaciones exteriores. Los «criterios de Copenhague» (1993) definían las condiciones que deben cumplir los países que deseen vincularse a la Unión (estabilidad, normas democráticas, derechos de las minorías, economía de mercado). Más recientemente, la estrategia de nuevos vecinos pretende ser un mecanismo estructurado para promover la cooperación y la estabilidad hacia las fronteras de una Unión ampliada.

La estabilidad y el progreso económico y social está en la base de numerosos acuerdos y actuaciones de la Unión Europea en diferentes regiones del mundo, como parte de su acción exterior. La Asociación Euromediterránea, puesta en marcha en Barcelona en 1995 y de resultados aún poco satisfactorios sería una de las primeras iniciativas que responde esa visión amplia de la seguridad.

La condicionalidad democrática, que figura en la mayoría de los acuerdos más recientes ha visto limitada su eficacia por el desacuerdo entre los Estados miembros para su aplicación (31).

En el ámbito de la seguridad militar, la Unión Europea ha venido también configurando unas políticas comunes que definen su perfil en materia de seguridad y desarme, como la adhesión de los Estados de la Unión a la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonales, el establecimiento de un código de conducta sobre exportación de armas (1998), o la adopción de políticas comunes sobre armas cortas, no-proliferación de armas de destrucción masiva o lucha contra el terrorismo.

(30) La dimensión militar quedó reservada a la OTAN, que en 1994 puso en marcha la APP para facilitar la transición militar en estos países y prepararlos para la incorporación a la Alianza. La puesta en marcha de la PESD tiene implicaciones para estos países.

(31) Durante la reciente Presidencia española de la Unión Europea, los intentos de suspender el Acuerdo de Asociación con Israel fueron bloqueados por Alemania, Holanda y Reino Unido.

Al mismo tiempo, la Unión Europea ha puesto a prueba capacidad operativa civil y militar en Bosnia (operación de policía en sustitución de la ONU), Macedonia (operación militar en sustitución de la OTAN) o en el Congo (la primera gran operación exclusivamente europea, liderada por Francia). Los Acuerdos adoptados con la OTAN «Berlín Plus» podrían permitir, en un futuro próximo, la sustitución de la OTAN por la Unión Europea en Bosnia y, a más largo plazo, en Kosovo.

Por otra parte, no debemos olvidar que uno de los principales activos de la Unión como actor internacional (además de acumular una importante capacidad diplomática, de gestión y prevención de crisis) es su condición de primer donante mundial de ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria. Del mismo modo, en materia comercial y de competencia (políticas que están comunitarizadas), la Unión Europea es una potencia de primera magnitud. Desde esta perspectiva se dan las condiciones para que la Unión Europea, como preconiza Solana y ha acordado el Consejo, asuma sus responsabilidades en la seguridad mundial mediante la puesta en marcha de una PESC/PESD efectivas.

El modelo intergubernamental y sus consecuencias

Hemos hablado de intereses comunes. Ahora bien, si la PESC/PESD tiene un carácter intergubernamental, ¿cómo evitar que esas políticas se conviertan en un ejercicio de suma cero que las haga ineficaces y que erosionen gravemente la credibilidad de Europa ante sus propios ciudadanos y ante el resto del mundo?

Se trata de un debate recurrente en los últimos años en Europa. La cuestión no es ya «quién responde al teléfono en Europa», sino quién toma las decisiones, en función de qué intereses, con qué medios y con qué grado de eficacia en sus procedimientos. Para algunos, estaríamos ante un nuevo modelo de «intergubernamentalismo supranacional» (32), que se inicia tímidamente con la puesta en marcha de la CPE en los años setenta y que permite, con el impulso de élites europeas, superar el obstáculo que pueden suponer las «geopolíticas nacionalizadas».

Aceptando esta formulación, es evidente que el grado superior de desarrollo alcanzado por la PESC/PESD va a exigir que la Unión Europea alcance un cierto nivel de federalización en el que ese ámbito de formula-

(32) HOWORTH, J. (2000b): «Britain, NATO and ESDP: Fixed strategy, Changing Tactics», *European Foreign Affairs Review* número 5, pp. 377-396.

ción de política exterior y de seguridad, hoy restringido, esté formalmente relacionado con las instituciones e informalmente con elementos de la sociedad; de otro modo, ese «intergubernamentalismo supranacional» que el proyecto de Constitución consagra para la PESD/PESD sufriría, como señala Rynning:

«La enfermedad de mínima legitimidad y mínima capacidad para movilizar recursos» (33).

ERCOSUR y Derrida (34) lo han planteado con toda crudeza:

«La futura Constitución nos traerá un ministro europeo de Asuntos Exteriores. Pero, ¿para qué sirve un nuevo cargo si los gobiernos no son capaces de acordar una política común?».

Efectivamente, podemos fácilmente imaginar los efectos devastadores que tendría una crisis como la de Irak en una Europa que sí contase con la PESD/PESD, una reflexión que nos lleva inevitablemente a las incógnitas que plantea el futuro de la relación trasatlántica (35).

La entidad colectiva de la PESD: consecuencias externas

La decisión de incorporar la PESD a la políticas de la Unión Europea supone un cambio sustancial respecto de la situación anterior en que esta política se residenciaba en la UEO, en la que participaban diez miembros plenos, seis «asociados de pleno derecho» (países OTAN/no-Unión Europea), seis «países asociados» (los candidatos a la Unión Europea y a la OTAN), y cinco observadores, cuatro no miembros de la OTAN pero sí de la Unión Europea y Dinamarca, miembro de la OTAN pero con un *opting-out* en materia de la PESC.

La incorporación de la dimensión de seguridad y defensa a la Unión Europea deja fuera de la PESD a tres miembros de la OTAN (Turquía, Noruega e Islandia), pone en situación de espera a los futuros miembros e incorpora a la PESD a Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, mientras que Dinamarca mantendría su *status* especial.

Este cambio, que afecta profundamente a la naturaleza de la PESD (36), provocó una controversia, primero por la oposición de Turquía en la OTAN

(33) RYNNING, Sten: «A European Strategic Culture? The ESDP and 21st Century Geopolitics», *ECPR Workshop* número 12. Edimburgo, 28 de marzo-2 de abril de 2003.

(34) Europa: en defensa de una política exterior común. *El País*, 4 de junio de 2003.

(35) *Shift or Rift: Assessing US-EU Relations After Irak*. Gustav Lindstrom Ed. EUISS. 2003.

(36) ANDRÉANI, G.; BERTRAM, C. y GRANT, C.: *Europe's military revolution*. CER. 2001.

y luego de Grecia en la Unión Europea, que ha retrasado durante casi dos años los acuerdos para la utilización de capacidades OTAN por parte de la Unión Europea «Berlín Plus». La pretensión turca de incorporarse como miembro del Comité Político y de Seguridad era jurídicamente inviable. La solución alcanzada en diciembre de 2002 supone «la mayor implicación posible» de Turquía en la ejecución de decisiones europeas en materia de seguridad y defensa (no en la adopción de dichas decisiones) y una implicación automática en caso de utilización de capacidades OTAN; también, garantías de que no se desplegarán misiones PESD en el mar Egeo y que una fuerza de la Unión Europea nunca atacará a Turquía (37). El acuerdo permitió a la Unión Europea y la OTAN la adopción de una Declaración sobre la PESD (diciembre de 2002) que establece las bases para una cooperación estratégica entre ambas Organizaciones en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis, abriendo así paso a una nueva relación que ha comenzado ya a dar sus frutos y que contribuye a garantizar el desarrollo armónico y la viabilidad de la PESD en cooperación con la OTAN.

Del mismo modo, a finales del año 2003 se han podido resolver también las profundas diferencias creadas —en el contexto de una crisis mayor, la producida por la guerra de Irak (38)— tras la reunión de 29 de abril entre Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo. Aunque la declaración adoptada definía la relación trasatlántica como «una prioridad estratégica para Europa» y afirmaba que el fortalecimiento de la OTAN es «un objetivo primordial», la propuesta de crear un «núcleo de capacidad colectiva de planeamiento» (39) provocó la ira tanto de británicos como de norteamericanos.

La solución a esta crisis llegaría a través del entendimiento entre Francia, Alemania y Reino Unido, en dos encuentros en Berlín (20 de septiembre y 28 de noviembre), pero requeriría también superar tensas discusiones en la OTAN, cuyo embajador había reaccionado violentamente a la primera reunión en Berlín. Finalmente, habrá en el Cuartel General de la Alianza en Europa (SHAPE) una célula de planeamiento permanente para operacio-

(37) El acuerdo implica también la exclusión de Chipre de la PESD.

(38) HOWORTH, J.: «France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis», *Survival* número 45/4. 2003.

(39) «Nous proposons à nos partenaires la création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'UE ...Ouvert à l'ensemble des Etats membres de l'Union. Afin d'assurer un lien étroit avec l'OTAN, il aurait également vocation à établir des arrangements de liaison avec le SHAPE, y compris sa possible utilisation en vue d'appuyer le DSACEUR dans son rôle de candidat premier pour assurer le commandement.»

nes europeas y otra sólo europea en la sede del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, que se activaría para misiones militares con implicaciones civiles.

Con este acuerdo se cierra el ciclo iniciado en la Cumbre de la OTAN de Bruselas de 1994, en un momento en que se consideraba que una capacidad autónoma de planeamiento debilitaría a la OTAN. Con la PESD adquiriendo ya carácter de realidad jurídica, política y operativa, la necesidad de esa capacidad de planeamiento se ha hecho patente y la IESD adquiere nuevos perfiles que la refuerzan y definen como parte integrante del proyecto de construcción europea. Desde este punto de vista, la posición de Blair supone la aceptación ERCOSUR nacional de la realidad.

Es indudable que las tensiones entre la OTAN y la Unión Europea persistirán en este ámbito, especialmente en la medida en que se manifiesten intereses estratégicos divergentes entre estas dos Organizaciones diferentes, de naturaleza distinta y con distintos miembros y objetivos. La OTAN ha experimentado en los últimos años cambios profundos tanto en su naturaleza como en su composición. También, en ausencia de amenaza directa, en sus fines. El resultado de ese proceso de transformación que aún continúa ha sido satisfactorio: la Alianza ha contribuido a la estabilidad y la seguridad de Europa, ha servido para integrar a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia en ese espacio colectivo y ha establecido una relación de estrecha cooperación con Rusia, que queda así más anclada en Europa y asociada a su futuro.

Pero la relación, de no producirse el necesario reequilibrio, será más compleja y difícil. En el pasado, existiendo una amenaza directa y en ausencia de una visión estratégica y de una capacidad autónoma europeas, las divergencias tenían un perfil más bajo y, en la mayoría de los casos, acababa alcanzándose un entendimiento entre la lógica de los europeos y la lógica norteamericana. Todo indica que nos dirigimos a una situación futura en que los europeos ya no se limitarán a «hablar muy alto y actuar muy poco».

En la medida en que exista una definición de intereses propios y que la Unión Europea asuma su papel como actor global (40), será más consistente su apuesta por un multilateralismo efectivo y por la primacía del Derecho Internacional y la legitimidad de la ONU (41). Pero las divergen-

(40) MANNERS, Ian: «European (security) Union: from existential threat to ontological security». Copenhagen Peace Research Institute. *Working Paper* número 5. 2002.

(41) CORNISH, P. y EDWARDS, G.: «Beyond the EU and NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture», *International Affairs* volumen 77. Issue, 2001.

cias, de producirse, no vendrán tanto de la creación de la PESD como del choque de intereses y visiones entre europeos y norteamericanos, por lo que, en gran medida, el signo de la política de Estados Unidos seguirá siendo determinante para el futuro de esa relación.

Especialmente importante será la orientación que se adopte con relación a la Alianza Atlántica. Si la transformación de la OTAN supone alterar su objetivo final desde la garantía de la implicación norteamericana en la seguridad europea a un nuevo objetivo que sería garantizar la implicación europea en la estrategia global de Estados Unidos (42), las divergencias, como ya hemos experimentado, serán inevitables.

La identidad internacional de Europa: algunas reflexiones teóricas

A lo largo de los últimos años se ha multiplicado la reflexión sobre el papel de Europa en el mundo y en su seguridad y sobre el futuro de Europa como actor internacional. Exponemos aquí algunas de las visiones que consideramos pueden contribuir a articular el debate.

Desde Estados Unidos, Robert Kagan, uno de los ideólogos de la actual Administración republicana, publicaba a mediados del año 2002 un polémico artículo (43) en que atribuía a la debilidad militar de Europa su aversión hacia el ejercicio del poder militar. De esa psicología del poder y la debilidad, derivaría, la inclinación europea al multilateralismo y, también, la distinta percepción sobre lo que constituye o no una amenaza intolerable. En la tesis de Kagan, Europa, desde la debilidad, estaría optando por un paraíso de paz y relativa prosperidad: la «paz perpetua» de Kant. Estados Unidos, por su parte, ha decidido ejercer el poder en un mundo anárquico hobbesiano, donde no se puede confiar en las leyes y en las reglas internacionales y en el que la seguridad real y la defensa y promoción de un orden liberal depende todavía de la posesión y del uso del poder militar:

(42) Algunas de las decisiones impulsadas por Estados Unidos, especialmente en la Cumbre de Praga (noviembre de 2002) apuntan en esa dirección. También lo hacen declaraciones y actuaciones más recientes.

(43) KAGAN, Robert: «Power and Weakness», *Policy Review* número 113, junio 2002. Kagan amplía sus tesis en: *Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Editorial Taurus. Madrid, 2003.

«Por eso —concluye—, en los grandes temas estratégicos e internacionales, los americanos son de Marte y los europeos son de Venus» (44).

La tesis de Kagan, que pretende servir de soporte a la política de Estados Unidos con Bush ha sido descalificada o ensalzada tanto en Europa como en Estados Unidos (45). Distinta y mucho más elaborada es la visión planteada casi en la misma fecha que Kagan por Robert Cooper quien realiza una construcción ERCOSUR atractiva sobre Europa, que puede ser una referencia adecuada para iniciar una reflexión sobre su identidad como actor internacional (46).

Para Cooper, 1989 supone no sólo el fin de la guerra fría, sino del sistema de Estados existente en Europa desde la guerra de los Treinta Años, de un orden basado en el equilibrio del poder, primero entre europeos y luego a nivel mundial (equilibrio del terror). La segunda mitad del siglo XX —señala— ha visto también desvanecerse el impulso imperial: un mundo que inició el siglo dividido entre imperios europeos lo acaba con esos imperios desaparecidos o desestructurados (otomano, alemán, francés, británico y soviético) (47).

Europa, según Cooper, podría definirse hoy como una nueva categoría de Estado, posimperial, posmoderno, que ya no piensa en la seguridad en términos de conquista (48). El sistema posmoderno en que vivimos los europeos no se basa en el equilibrio, ni pone el énfasis en la soberanía o en la separación de lo interno y lo externo. La Unión Europea se ha convertido en un sistema altamente desarrollado para la injerencia mutua en los asuntos internos respectivos, algo que también sucede en el ámbito

(44) Sobre el papel de Estados Unidos, uno de los principales autores en las tesis contrarias a las de Kagan es Joseph Nye, autor de *La paradoja del poder norteamericano*. Editorial Taurus. Madrid, 2003.

(45) A juicio de quien esto escribe es una tesis tan inteligentemente construida como simplista e intelectualmente tramposa.

(46) COOPER, Robert: «The Post-Modern State», *Reordering the World*, pp. 11-20. *The Foreign Policy Centre*. Marzo, 2002.

(47) El trabajo ya clásico de Paul Kennedy (*The Rise and Fall of the Great Powers*, Unwin Hyman, 1988), sigue siendo una obra imprescindible.

(48) Según Cooper: «La otra nueva categoría surgida del nuevo orden mundial serían Estados en los que el orden premoderno se ha colapsado, dando paso a a una guerra hobbesiana de todos contra todos (Somalia, Afganistán y potencialmente, buena parte de África). La tercera categoría sería la de los Estados modernos tradicionales, que actúan según los principios y la razón de Estado que definió Maquiavelo (India, Pakistán y China).»

de la seguridad militar (49). Las fronteras han perdido relevancia tanto a causa del nuevo papel del Estado, como a través de los avances en medios de transporte, de los satélites y del alcance de las armas. Para Cooper (en el pasado asesor de Blair y actualmente de Solana), este nuevo sistema que hace inviable el equilibrio del poder no supone la muerte del Estado-Nación. Las fronteras pueden ser menos importantes, la economía, la producción legislativa y la defensa pueden insertarse progresivamente en ámbitos multilaterales, pero la identidad y las instituciones democráticas seguirán siendo un elemento nacional. Por otra parte, aunque los Estados tradicionales seguirán siendo la unidad fundamental de las relaciones internacionales, es innegable que muchos de esos Estados han dejado de actuar de modo tradicional y ya no buscan el enfrentamiento o la conquista, un rasgo del Estado posmoderno que, a su vez, favorece la emergencia de crisis (Estados premodernos) (50).

La Unión Europea sería el ejemplo más desarrollado de Estado posmoderno —afirma Cooper— un sistema más transnacional que supranacional, una asociación voluntaria de Estados más que la subordinación de Estados a un poder central, porque, si el Estado-Nación es un problema, la solución no es un super Estado.

Si en el mundo moderno la guerra es un instrumento de la política (Clausewitz), en el mundo posmoderno la guerra es el signo del fracaso político. En este mundo, sus miembros no contemplan invadir a sus vecinos, pero, como es evidente, los Estados modernos y premodernos sí pueden suponer amenazas. Estas son, en líneas generales, las tesis de Cooper, que entroncan también directamente con el pensamiento de la «justa causa» o de la «guerra humanitaria» (51).

Sobre bases similares a las de Cooper, Otto Czempiel (52) incorpora otras dimensiones como la emergencia de un «mundo societal» (*gesells-*

(49) Cooper pone el ejemplo del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, por el que las partes notifican la ubicación de su armamento pesado y permiten inspecciones, lo que somete a restricciones internacionales áreas muy cercanas al núcleo de la soberanía. De este modo, concluye, la vulnerabilidad mutua se ha convertido en mutua transparencia.

(50) Canadá y, en cierta medida, Japón, pertenecen a este mundo posmoderno y en la misma dirección irían a la Asociación del Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), al Mercado Suramericano (Mercosur) o incluso la Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA).

(51) Es un debate complejo entre europeos y Estados Unidos. Más allá de las numerosas elaboraciones teóricas, lo que se discute es si la guerra de Kosovo es el nuevo paradigma de intervención o, sólo una excepción, visión esta última que compartimos.

(52) CZEMPIEL, Ernst-Otto: *Europe's Mission: Pushing for a Participative World Order*.

chaftswelt) (53), que hace necesario establecer con y en esa sociedad un consenso que no puede ser compensado por el poder militar.

Desde esta perspectiva, para Czempiel:

«La Unión Europea, como ente político y de seguridad no será como Estados Unidos. No será un gran Estado-Nación, sino algo distinto y nuevo. La atención de la Unión Europea se dirigirá más a su interior que a su exterior. No acumulara poder, sino que lo distribuirá, ya que tendrá una estructura descentralizada con muchos polos de poder sobre la base del principio de subsidiariedad. La centralización se limitará a determinados ámbitos, como el monetario o el comercial. También, previsiblemente, con el desarrollo de la PESD, se acabará extendiendo a la defensa un alto grado de centralización, (bien para el conjunto de la Unión o para un grupo avanzado de países).»

La nueva potencia que será Europa —señala— no tendrá como objetivo dominar el mundo, sino aumentar el bienestar de sus ciudadanos, y promoverá la adopción por otras naciones de su modelo, sobre la idea de que las dos tareas más importantes del Estado, garantizar la seguridad y el bienestar, no se pueden realizar mediante la arrogancia del poder, sino a través de la consecución de la paz democrática.

Ese nuevo tipo de «Estado posmoderno habrá de desarrollar un nuevo tipo de política exterior basado, por una parte, en el principio que inspiró la Carta de Naciones Unidas: la renuncia a la guerra y la transferencia de este derecho al Consejo de Seguridad; por otra, en la extensión de la democracia y de la economía de mercado como elemento central de esa política exterior, a partir de las lecciones de los conflictos producidos tras el fin de la guerra fría. La visión de Czempiel coincide sustancialmente con la filosofía de la Estrategia de Seguridad, tanto en que hemos visto sobre la «cultura estratégica» y la incorporación de todos los elementos de acción exterior como en un rasgo especialmente definitorio de la PESC/PESD, la apuesta por un multilateralismo activo y el situar a Naciones Unidas como máximo responsable de la paz y la seguridad mundiales:

«Nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Hemos asumido el

(53) En contraposición a *staatenwelt* o «mundo de Estados». El *gesellschaftswelt* representaría una emancipación de las sociedades frente al Estado cuya manifestación última sería precisamente la irrupción de las organizaciones no estatales (empresas, organizaciones no gubernamentales, movimientos antiglobalización o incluso organizaciones terroristas, etc.) en la escena internacional como actores por derecho propio.

compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho Internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. El fortalecimiento de Naciones Unidas, dotando a esta Organización de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea» (p. 9).

Estados Unidos podría responder también, en líneas generales, a los modelos descritos por Cooper y Czempiel. Sin embargo, existen diferencias que vienen determinadas por la divergente visión del uso de la fuerza (que para los europeos aparece como último recurso) y, de manera especial con la Administración Bush, por la contraposición entre el multilateralismo por el que apuesta la Unión Europea frente a una aparente opción unilateralista por parte de Estados Unidos (54).

Especialmente sugerente es el intento de Ian Manners de abordar la identidad internacional de la Unión Europea (55). En su visión, «la identidad internacional de Unión Europea:

«No es un multiplicador de diferencia que exagere las disimilitudes entre la Unión Europea y el resto del mundo a través de una nueva identidad supranacional europea, sino un factor de adición que viene a añadir un nuevo elemento a las complejas y multidimensionales identidades europeas.»

En apoyo de sus tesis, Manners analiza las dualidades existentes entre las diversas motivaciones de la acción internacional de Europa (políticas, materiales, sociales, etc.); entre las diferentes personalidades de la Unión Europea (como entidad política, como sistema político, como poder normativo, como poder civil y como poder militar). Sobre esta base, la Unión Europea sería una entidad internacional híbrida, representada en tres funciones diferentes (civil, militar y normativa), que confluyen para conformar

(54) El unilateralismo de la actual Administración no excluye un multilateralismo «a la carta» o de conveniencia, como estamos viendo en Irak. La imprescindible obra de RUSSELL MEAD, Walter: *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. Routledge, 2002 muestra cómo las cuatro grandes corrientes de pensamiento (hamiltonianos, wilsonianos, jeffersonianos y jacksonianos) conviven y, a veces se superponen en la política exterior de Estados Unidos desde los orígenes a nuestros días.

(55) MANNERS, Ian: «The Difference Engine: Constructing and Representing the International Identity of the European Union». CPRI. Diciembre, 2001.

su personalidad internacional y, en consecuencia el papel que pretende asumir en la seguridad internacional y en su relación con otros países y actores internacionales.

Entre los numerosos interrogantes sobre el futuro de la Unión destaca el que plantea la definición (o indefinición) de las fronteras de Europa. Hasta ahora, se asume que cualquier Estado que cumpla los requisitos del Tratado de Roma (ser «europeos») y los criterios de Copenhague (economía de mercado, democracia política y respeto de los derechos humanos) es un candidato potencial. Sobre esta base, la Unión ha venido aceptando como candidatos a un creciente número de países, lo que supone también asumir nuevas fronteras. Debatir y decidir cuáles son los límites de la Unión Europea es ya imprescindible para establecer qué tipo de proyecto político quiere contruir la Unión Europea y qué clase de actor desea ser en la seguridad internacional. En los apartados siguientes analizaremos estas cuestiones desde la perspectiva de los propios ciudadanos.

Los ciudadanos y la identidad europea

¿En qué grado los ciudadanos de la Unión se sienten europeos? ¿Es más fuerte la identidad europea o la nacional? La respuesta predominante que ofrece el Eurobarómetro (56) es coherente con una noción de identidad europea no uniformadora, sino basada en la diversidad (57). La mayoría (un 56%) dice compartir la identidad nacional y la europea. Entre ellos, predominan los jóvenes y las personas con mayor formación y nivel económico. Otro aspecto que influye es la percepción de los beneficios que comporta Europa: tres de cada cuatro ciudadanos que incluyen a Europa como elemento de su identidad piensan también que la pertenencia a la Unión es buena para su país. Si analizamos estos datos por países, vemos que el sentimiento europeo es dominante en sólo nueve Estados (12 en 2002), y que, por ejemplo, el 64% de los británicos, el 53% de los griegos o el 51% de los austriacos se identifican sólo con su propio país. No es menos preocupante el que entre otoño de 2002 y primavera de 2003, la tendencia a identificarse sólo con la propia nación haya crecido considerablemente en países como Bélgica (+9), España (+5), Irlanda (+5), Francia (+3), Italia (+4), Holanda (+6), Austria (+11), Suecia (+5)

(56) Eurobarometer 59: *Public Opinion in the European Union*. Primavera de 2003. EEIG. Julio, 2003.

(57) Como se aprecia en el próximo apartado, la idea de diversidad europea no se corresponde necesariamente con una orientación más progubernamental y menos federalista, sino que hace referencia a conceptos más ricos y complejos.

y Portugal (+3). En el conjunto de la Unión, esta actitud euroescéptica ha crecido también hasta situarse en el 40%.

Es difícil atribuir a una sola causa el retroceso en la identificación con Europa que refleja el Eurobarómetro (caídas de 13 puntos en Austria o de 10 en Irlanda y Bélgica). Parece evidente que los enfrentamientos entre Estados miembros, la creciente tendencia hacia lo intergubernamental, las incertidumbres sobre el futuro en una Unión ampliada, sobre la situación de la economía o el futuro de determinados sectores como la agricultura estarían contribuyendo a crear una imagen «antipática» de Europa, a presentar a Europa como «amenaza» para la seguridad —en sentido amplio del término— de sus propios ciudadanos, lo que se traduce en un aumento del «euroescepticismo». Este dato se ve también reforzado por el descenso en la valoración de la imagen de Europa: sólo un 48% tienen una visión positiva o muy positiva de la Unión Europea (50% en otoño de 2002), con caídas muy importantes en Irlanda (11 puntos); Austria (10) o España (9).

Los datos anteriores suscitan varias cuestiones: en primer lugar, si la identidad europea —y su intensidad— puede y debe medirse en función de la evolución del sentimiento europeo de los ciudadanos y si, en consecuencia, estaríamos ante un proceso —coyuntural o no— de pérdida de unos determinados niveles identitarios, de retroceso en la visión común. Una segunda pregunta surge inevitablemente: en estas condiciones de aparente identidad difuminada, ¿será posible que la Unión alcance los ambiciosos objetivos que se ha fijado? Nuestra opinión es que si bien existe un riesgo evidente de que surjan dificultades derivadas de la falta de apoyo ciudadano, el problema de fondo es la falta de liderazgo y determinación de los dirigentes políticos actuales a la hora de impulsar la construcción política europea, y que es esto precisamente lo que favorece la tendencia regresiva en una opinión pública que, pese a no declararse altamente satisfecha ni identificada con Europa, sí lo hace en una proporción mucho mayor con la cuando la pregunta se refiere a cuestiones concretas, especialmente en el caso de la política exterior y la defensa común.

Los europeos ante la PESC/PESD

La actitud de los ciudadanos puede ser un indicador de cierto valor para conocer en qué grado se trata de aspiraciones compartidas por los europeos. Los datos del Eurobarómetro indican, en cuestiones de seguridad

y defensa, un alto grado de coherencia entre los impulsos políticos y la opinión pública, algo que no ocurría, por ejemplo, en el caso del euro (seis meses antes de tener el euro en sus manos, sólo un 33% de los europeos era favorable a una moneda común, frente a un 69% que era contrario).

El perfil del europeo medio es el de una persona que considera que su país se ha beneficiado de pertenecer a la Unión (66%) y se declara satisfecho del ritmo al que avanza la integración europea.

Es un ciudadano para el que garantizar la paz y la seguridad ha de ser la primera prioridad de la Unión Europea (91%), antes incluso que la afirmación política y diplomática de Europa en el mundo (56%), y que apoya mayoritariamente una política de defensa común (74%) y, en menor grado, una política exterior común (67%) (58).

Entre quienes apoyan estas políticas predominan los jóvenes, varones y con mayor nivel de formación. También, el apoyo a la PESC y a la PESD se da mayoritariamente entre quienes valoran de forma positiva la pertenencia de su país a la Unión Europea (86% de ellos está a favor de la defensa europea).

Aunque una gran mayoría de los europeos se identifica con el objetivo de una política exterior de seguridad y defensa común (59), esta primera impresión ha de ser matizada cuando comprobamos que, en algunos países, existe un sólido e importante bloque de rechazo a las mismas: el Reino Unido y los cinco países con tradición de neutralidad presentan niveles de rechazo que se sitúan por encima del 25%, aunque en el caso de la defensa común, el apoyo es mayoritario en todos los países. Una mayoría de británicos (39% frente a 37%) son contrarios a la política exterior común y la mayor parte de los finlandeses no consideran prioritaria la afirmación política y diplomática de Europa.

Por lo que se refiere a los futuros miembros, existe una clara percepción de que los países que van a integrarse a la Unión, como consecuencia del pasado reciente de buena parte de ellos, son reticentes ante algunas de las políticas, especialmente en materia de seguridad y defensa. Esta per-

(58) En el avance del Eurobarómetro de otoño de 2003 se registra un retroceso de cuatro puntos en el apoyo a una política de defensa común y de tres puntos en el apoyo a la política exterior común.

(59) En contra de lo que podría parecer, el alto apoyo ciudadano a estas políticas no es la respuesta (positiva) a las decisiones de los últimos años en materia de PESC y PESD. Las series del Eurobarómetro desde 1994 muestran, con algunas salvedades, una tendencia sostenida de apoyo para ambas políticas.

cepción se vio acrecentada con la actitud adoptada por la mayoría de estos países ante la crisis de Irak. Sin embargo, el último Eurobarómetro realizado en estos países (60) ofrece resultados que, para muchos, son sorprendentes, con actitudes muy similares en sus opiniones públicas a las de los actuales miembros: 63% a favor de una política exterior común y 69% favorable a una política de defensa común (65% y 76% respectivamente entre los países que se incorporarán en 2004).

Si dos de cada tres europeos están a favor de una política exterior común y tres de cada cuatro son partidarios de una política de defensa común, las respuestas ante la disyuntiva entre el ámbito nacional de decisión y el ámbito europeo reflejan de manera clara las tensiones que se manifiestan en el Consejo de la Unión.

Existe una clara reticencia a transferir a la Unión Europea las decisiones en materia de defensa: uno de cada dos ciudadanos, con un margen de sólo cuatro puntos de diferencia, prefiere que estas decisiones sean adoptadas por la Unión, con claras divergencias entre países: un bloque claramente favorable al ámbito europeo, con Luxemburgo (68%), Bélgica, España, Alemania, Italia y Holanda (58%) frente a Grecia, Dinamarca, Austria, Irlanda, Reino Unido, Suecia y Finlandia (6%) en el que predominan los partidarios del ámbito de decisión nacional, una opción que prefiere el 21% de los europeos. De nuevo, son los jóvenes, varones, con mayor nivel cultural y los que consideran positiva la pertenencia a la Unión Europea los que favorecen la decisión común en política de defensa. Entre los países de la ampliación, la opción por la Unión Europea baja al 44%, pero supera el 50% en Lituania, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Estonia, alcanzando el 67% en Bulgaria y el 72% en Chipre.

El respaldo en los actuales Estados miembros a la PESC se ve reforzado al suscitar la cuestión del ámbito de decisión: un 73% favorece la toma conjunta de decisiones en política exterior, con porcentajes que van de 80% de Italia y Bélgica al 55% de Dinamarca. Dicho de otro modo, se aprecia una tendencia a preferir decisiones europeas, pero un alto porcentaje prefiere políticas y acciones nacionales.

Especialmente significativas son las respuestas cuando la opción para la defensa se plantea entre la Unión Europea (49%), la OTAN (8%) y los gobiernos nacionales (27%). No obstante, las diferencias entre países son sustan-

(60) Eurobarometer 2003. *Public Opinion in the Candidate Countries*. Verano de 2003.

ciales: la preferencia por la Unión Europea va del 69% de Italia al 26% del Reino Unido; un 43% de los finlandeses prefiere que la defensa sea responsabilidad del gobierno nacional, frente a un 12% de italianos (61).

Por lo que se refiere a otras áreas de competencia, más del 60% de los europeos favorece que sea la Unión el ámbito de decisión en cuestiones como ayuda humanitaria, moneda, investigación científica y tecnológica, lucha contra la pobreza y la exclusión social o el apoyo a las regiones con dificultades económicas. Por el contrario, más del 50% es partidario de que sean nacionales las decisiones en cuestiones como desempleo, política cultural, educación o salud y bienestar social.

Pero es precisamente en las cuestiones que en los últimos años aparecen en el centro de las preocupaciones de seguridad de los europeos, donde es más amplio el apoyo al ámbito europeo de decisión. Así ocurre en materias como terrorismo (85%), comercio y explotación de seres humanos (80%), lucha contra el crimen organizado (80%) o drogas (68%). Para las políticas de asilo, refugio o inmigración, algo más de la mitad son partidarios del ámbito europeo de decisión, y un porcentaje algo menor (48%) para las respuestas al envejecimiento de la población. Por el contrario, más del 60% prefiere que sean plena competencia del Estado en materias como la justicia, la policía o la criminalidad urbana.

El Eurobarómetro de primavera de 2003 contiene una serie de cuestiones que profundizan en las actitudes de los ciudadanos ante la PESC y que permiten delinear el perfil exterior, de seguridad y defensa con que se identifican los europeos. Veamos algunos datos:

- 83% piensa que los Estados miembros deben adoptar una posición común en caso de crisis (84% en los países de la ampliación).
- 79% piensa que la política exterior de la Unión Europea debe ser independiente de Estados Unidos (76% en los futuros miembros).
- 76% es favorable a que la Unión Europea actúe para garantizar los derechos humanos en el mundo, aunque ello sea contrario a los intereses de algunos otros países.

(61) Los europeos parecen claramente más favorables a una política de defensa basada en la «atracción», en la prevención y gestión de crisis –*soft security*–, con la que se asocia a la Unión Europea frente a la puramente militar y basada en la coerción –*hard security*–, con la que se identifica a Estados Unidos y a la OTAN. Nye, Joseph: «The misleading metaphor of decline», *The Atlantic*. Marzo, 1990 es el creador de los conceptos *hard-soft power*.

- 71% piensa que la Unión Europea debiera tener una política común de inmigración.
- 70% es partidario de una política común de asilo.
- 69% cree que la Unión Europea debe contar con una fuerza de reacción rápida que pueda enviarse a zonas de conflicto en caso de crisis internacional (un 74% de los futuros miembros apoya un Ejército europeo).
- 68% es partidario de que la Unión Europea cuente con un asiento propio en el Consejo de Seguridad de la ONU (66% en los países de la ampliación).
- 64% piensa que la Unión Europea debe tener su propio ministro de Asuntos Exteriores que exprese las posiciones comunes (63% en los países candidatos). Sólo en Dinamarca es mayoritario el rechazo.

Los europeos ante la ampliación

La actitud ante la ampliación de la Unión Europea es un buen reflejo de algunos de los temores y esperanzas de los europeos ante la llegada de nuevos miembros. Sólo uno de cada tres europeos considera la ampliación como una prioridad. La perspectiva de llegada de nuevos miembros provoca actitudes encontradas, que reflejan claramente lo que puede significar la ampliación. Así, un 67% considera que, con más miembros, la Unión Europea será más importante en el mundo, un 64% que será culturalmente más rica, y un 53% cree que con más miembros estará también mejor garantizada la paz y la seguridad en Europa, pero un 65% reconoce igualmente que será mucho más difícil adoptar decisiones a escala europea; un 52% piensa que su país recibirá menos ayudas tras la ampliación y un 41% cree que aumentará el desempleo en su país. Finalmente, un dato revelador: el 46% piensa que, tras la ampliación, su país será menos importante en Europa, aunque el 37% no lo cree así.

En su conjunto, estas respuestas son un buen diagnóstico de los retos y oportunidades que plantea la ampliación. La llegada de nuevos miembros aparece, a los ojos de muchos europeos, como algo inevitable aunque no deseable, sin que los gobiernos miembros hayan sabido trasladar una visión clara y positiva a sus ciudadanos. El resultado es que entre el otoño de 2002 y la primavera de 2003 el apoyo a la ampliación ha caído en seis puntos, situándose en el 46% (frente a un rechazo del 35%). Este rechazo alcanza un preocupante 54% en Francia y el 44% en Bélgica y Austria.

Consideraciones finales

La identidad europea debe entenderse como un concepto dinámico que se fundamenta en el equilibrio entre dos factores contrapuestos en apariencia, pero no en la práctica: integración y diversidad. Pero la identidad y su contrario, la diferencia, no son elementos preestablecidos, sino «algo que se construye a través de encuentros activos y pasivos en la vida» (Manners, 2001).

La identidad será más fuerte en la medida en que lo sean las instituciones. En el caso de la PESC/PESD (como muestran también las respuestas al Eurobarómetro), el respeto a la diversidad y a la identidad nacional en política exterior aparece también como un requisito indispensable para que sea posible construir una política de seguridad y defensa que cuente con el necesario apoyo político y ciudadano.

De las respuestas de los ciudadanos se desprende también que existe un claro respaldo a una política de defensa común, lo que implica que las ambiciones de la Unión Europea no deben verse limitadas por los medios, sino al contrario. Europa debe estar dispuesta a asumir su propia seguridad y sus responsabilidades en la seguridad internacional. Pero los europeos llevan demasiado tiempo acostumbrados a que otros velen por su seguridad. Como señala Bertam:

«Conocemos las reglas de tráfico, entendemos el mecanismo del motor, pero nunca hemos conducido ni queremos hacerlo: estamos acostumbrados a ir en el asiento trasero» (62).

El debate central no es sobre la dimensión de la capacidad civil o militar de Europa, sino sobre la voluntad política de dotarse de las mismas y de utilizarlas mediante procedimientos coherentes con los «códigos» europeos, porque de ello depende su capacidad de gozar de «respeto estratégico», de prevenir las crisis y de influir en la forma en que éstas se resuelvan. Desde esta perspectiva, la dicotomía «potencia civil» *versus* «potencia militar» sólo contribuye a desviar y eludir las auténticas claves del debate. Desde esta perspectiva, se hace necesaria una síntesis que podríamos expresar como «poder civil con una dimensión militar», pero no debe olvidarse la necesidad de establecer un marco institucional y social que legitime plenamente la política de seguridad de la Unión Europea, haciendo

(62) BERTRAN, C.: «Europe's Best Interest: Staying Close to Number One», *International Politics and Society* número 1. 2003.

así efectiva la noción de federalismo ERCOSUR nacionales al que, como señala Arteaga (63), conlleva la PESC/PESD.

En los datos del Eurobarómetro, la preservación de la paz y la seguridad figura como la primera prioridad de los europeos (91%) (64); otras encuestas sitúan en el mismo orden de prioridad «prevenir los conflictos en las fronteras de la Unión» y coinciden también en que la fuerza debe utilizarse sólo como último recurso y bajo la autoridad de la ONU. En el mismo Eurobarómetro, las prioridades que siguen en importancia son el paro, la seguridad alimentaria, el medio ambiente, la pobreza, el hambre y la inmigración clandestina. Por razones obvias, el terrorismo (65) ha pasado a ocupar también un lugar preferente entre las prioridades de los ciudadanos.

Se da así la paradoja de que la Unión Europea, va a incorporar una nueva dimensión, la de organización de seguridad en el sentido tradicional del término, con las correspondientes capacidades militares, para misiones que aparecen como prioritarias en este ámbito, como la paz y la seguridad internacional y la prevención de conflictos en sus fronteras. Pero los ciudadanos europeos invocan al mismo tiempo otras preocupaciones de seguridad que no se pueden abordar con medios militares. Ello obliga a la Unión Europea a articular un concepto amplio de seguridad, una estrategia que permita el equilibrio entre ambas dimensiones, lo que exige desarrollar los trabajos iniciales de Solana definir de manera más específica la naturaleza de la seguridad que la Unión Europea pretende garantizar y los medios y procedimientos al servicio de esos objetivos con los que se debe identificar la sociedad europea en su conjunto.

(63) ARTEAGA, Félix: «La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española. *ARI* número 117. 9 de octubre de 2003.

(64) En la formulación de objetivos de la Unión Europea, el de «salvaguardar los valores, los intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión» aparece como elemento central que, a su vez, es el que más acerca a la Unión Europea a la personalidad de una Nación-Estado.

(65) Sobre la lucha contra el terrorismo y las nuevas amenazas, MUÑOZ-ALONSO, A. y SHIMKUS, J.: «Progress in the war against terrorism. NATO-PA/DSC», *Report*. Noviembre, 2003.

CAPÍTULO TERCERO

CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. CRITERIOS DE CONVERGENCIA DEL ESFUERZO EN DEFENSA

CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. CRITERIOS DE CONVERGENCIA DEL ESFUERZO EN DEFENSA

Por EDUARDO NAVADIJOS ORTIZ

Quando las costumbres seculares se derrumban, cuando los géneros de vida, cuando las viejas solidaridades se deshacen, puede ocurrir, con toda seguridad, una crisis de identidad... La voluntad sistemática de identificación al otro a la par de un rechazo obstinado de la propia identificación...

LÉVI-STRAUSS

Introducción

La ciudadanía se entiende por el desarrollo de una conciencia activa de derechos y deberes no basados en la genealogía sino en los proyectos.

Estamos en el camino de alcanzar la ciudadanía europea que no está encontrada con otras pertenencias y sí vinculada a la participación.

Eugenio Trías describe la situación actual del mundo al oscilar sobre un espacio entendido como «un casino global». La globalización se observa desde el punto de vista del «gran casino», donde todo el mundo juega, donde lo único que se maximiza son los beneficios, las ganancias, donde lo importante es invertir aquí para sacar dinero de allá, es decir, el mundo como «un gran casino global», evidentemente sin más referencia valorativa

que la crematística, que el dinero, que la rentabilidad. El mundo es un gran lugar donde apostar y la ERCOSUR nacional, la posibilidad de jugar sobre muchos tapetes y no sólo sobre los que tradicionalmente se ha apostado.

Frente a esto, los ciudadanos que se sienten desprotegidos ante ese «casino global», que sueñan con algo más próximo, más entrañable, se ven abocados a crear santuarios locales, santuarios donde se venere al ídolo tribal, al ídolo del grupo, a los elementos rituales identificadores de la pequeña comunidad.

Ello da lugar a diferentes culturas, incluso entre distintos grupos sociales, experimentando lo que significa hallarse frente a distintas modalidades de vida, ante distintos sistemas de referencia o frente a diversas escalas de valores, todo ello dentro de culturas próximas.

La variedad de las distintas condiciones de la cultura, por sí sólo, jamás hubieran dado lugar al nacimiento de la historia de la cultura, de no haber sido por la «fe en el progreso», único factor capaz de unificar la historia de la humanidad: en aras de la objetividad requerida aunque su interpretación sea variada, pero en cualquier caso, no creo que el problema sea cómo se cuenta, el problema es que no se puede educar para la disgregación y para la falta de armonía entre los ciudadanos.

Quesnay (1694-1770) jefe de la Escuela Fisiocrática se mostró a través de toda su obra, adversario de la guerra y de sus consecuencias económicas. Juega con los factores que determinan la fuerza de una nación: una gran población y una gran riqueza, según se desprende de su obra *Hombres y granos*, siendo el segundo el más importante para el Ejército, pues teniendo riqueza se puede fácilmente encontrar soldados. El enemigo permanecerá fuerte, a pesar de sus bajas, si el dinero con el que sostenía a los soldados caídos es suficiente para alistar nuevos combatientes. Llega a decir que la riqueza sostiene el honor de los Ejércitos.

En contra de los mercantilistas defiende que el poder real del Estado no crece en razón directa de los efectivos de su Ejército pues la abundancia de tropa agota las riquezas del Estado y contribuye en alto grado a su despoblación. Es partidario de un Ejército terrestre reducido y de una Marina poderosa con lo que se cambiaría a un sistema de guerra menos destructiva, menos frecuente y menos ruinosa.

Recomienda al soberano, observar estrictamente las leyes naturales para aumentar la producción de riqueza y convertir en más eficaz la defensa del Estado:

«Objeto capital de un buen gobernante, es que puede hacer en sus propias provincias conquistas mucho más ventajosas para él mismo y para la nación, que las que obtendría en las guerras extranjeras.»

En sus obras del *Comercio y Análisis* ve al comercio como la causa más eficaz para alcanzar la paz universal y habla de la «República Comercial Universal». No es el comercio sino los comerciantes los que provocan, muy a menudo, los conflictos armados y asevera que:

«Los comerciantes participan de la riqueza de las naciones, pero las naciones no participan de la riqueza de los comerciantes.»

Finalmente señala en sus obras que la economía del país es la base de la potencia militar de los Estados y en sus *Máximas* afirma que:

«La potencia permanente de los Estados descansa en la armonización de todas las fuerzas capaces de contribuir a la grandeza de la nación.»

Fernando Savater en su ponencia «Los valores ciudadanos ante el nuevo milenio» ve al individuo entre el despersonalizado y puramente economista del «casino global» y ese santuario agobiante y sobrecargado de idolatría tribal, por lo que considera necesaria recuperar la idea de la «ciudadanía» en el deseo de sentirse vinculado a otros, por valores que no sean simplemente de orden económico.

Las dos formas que el individuo tiene de integrarse en un grupo son: la pertenencia y la participación.

Por la pertenencia se identifica, no es elegido y no puede salirse, obligándole al grupo, aunque parezca agobiante, por otra parte es acogedora y rentable, por lo que el individuo se sirve más que servir, acumulando derechos que cree adquiridos.

Mediante la participación se elige el grupo y éste a su vez le acepta, definiéndolo por aquello que asume, viéndose obligado a respetar y hacer respetar los valores identificadores del grupo. Este individuo, en general, sirve y crece en él, sintiendo en la medida de su participación el derecho al reconocimiento.

Si en la sociedad tradicional lo importante era la pertenencia, en la moderna y democrática, en principio, se supone es la participación.

La ciudadanía no implica una renuncia total a la pertenencia sino en hacer conciliables los valores de la pertenencia con el desarrollo de la capacidad de participación, lo que exige una reforma mediante la renovación y

capacitación constantes. Requisitos indispensables de la ciudadanía son: por una parte la disponibilidad económica, que permita al individuo del ocio suficiente para dedicarlo a la reflexión, a la participación política, etc., hoy sustituida por la «renta básica», que tiene el individuo por ser o pertenecer a un cuerpo social. Por otra, la educación, pues es lógico que la ciudadanía se apoye en el elemento educativo social que le permita adquirir los conocimientos instrumentales y los valores compartidos.

Estos requisitos permiten al ciudadano integrarse en la sociedad como individuo y no como objeto, por lo que debe prevalecer en la sociedad lo razonable sobre la racionalidad, adquiriendo la categoría de sujeto, no de objeto, que le permita vivir institucionalmente, consciente de esa relación razonable que nos une con los otros.

Tradicionalmente las Fuerzas Armadas, han contribuido a la formación de los individuos mediante el servicio obligatorio, actividad que ha sido asumida por otros entes sociales, lo que las permite tomar en la actualidad una función más específica dando paso a la profesionalización.

Por otra parte, se las puede considerar como participes de la «renta básica» al satisfacer una necesidad primaria como es la seguridad y la defensa, que debe proporcionar, y su productividad es indiscutible ya que su valor es mucho mayor del de su coste inicial y no por lo que se pudiera perder si no existieran, sino por la profesionalidad de sus componentes y los efectos sinérgicos que en la productividad nacional originan. Con su modernización constante, son indiscutibles y además indispensables.

Como instrumento del Estado, responsable directo de la Defensa Nacional, en la que como determinan la mayoría de las Constituciones de nuestro entorno, están integrados «como un todo», todos los ciudadanos. Esta cohesión se logra, como indica la Directiva de Defensa Nacional, mediante la «cultura de Defensa», concienciando al ciudadano de un proyecto de progreso como pudiera ser la defensa europea de la que derivarían los derechos y obligaciones de la ciudadanía europea, colaborando en un desarrollo fructífero desde su rentabilidad y mejora de los derechos humanos.

Las Fuerzas Armadas hoy tienen derecho al reconocimiento, recordando a sus detractores que quien no respete otras opiniones y trata de reprimirlas, evidentemente cree muy poco en la fuerza persuasiva de sus propias ideas. Quien en cambio esté convencido de lo correcto de sus opiniones, lo estará siempre con pasión. De esta pasión surge el impulso irrefrenable de conquistar y convencer a los otros.

La Historia proporciona un testimonio elocuente de que cada situación, sólo puede abrirse paso a través de interminables controversias, a través de una polémica llevada hasta el fin.

Proceso evolutivo en la Comisión Europea

El primer ministro italiano, Giulio Andreotti, envió una carta al presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors y a los jefes de Estado o de Gobierno que acudieran a la Cumbre del Consejo Europeo que se celebrara en Roma los días 14 y 15 de diciembre de 1990, en la que les informa sobre los asuntos a tratar y en la que se tomarán medidas concretas para ayudar a la Unión Soviética y a los restantes países de Europa del Este a sostener sus economías pronunciándose sobre:

«Medidas de urgencia, ayuda técnica y una posible asistencia a la balanza de pagos, así como sobre programas de infraestructura en sectores claves, como energía, transportes, telecomunicaciones e industria agropecuaria.»

Sobre la Unión Política Europea (UPE), otro de los puntos que centrarán la Cumbre, Andreotti señala que los trabajos realizados por los ministros de Asuntos Exteriores:

«Progresaron suficientemente y testimonian una gran convergencia sobre las posiciones de los Estados miembros.»

A ello se unirán los documentos aportados por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, de tal manera que «se abra un debate útil que impulse y oriente» los trabajos de la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre la UPE, que junto a otra sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) comenzarán el mismo día de la Cumbre.

Los Doce debatirán también cuestiones políticas internacionales, como la crisis del golfo Pérsico, los problemas de Oriente Medio y la evolución de la situación de África del Sur.

Giulio Andreotti tiene la intención de solucionar el problema de la designación de las sedes que albergarán las nuevas instituciones comunitarias, siguiendo el mandato que se le dio en la Cumbre de Dublín, celebrada el pasado junio y tal como «me han pedido algunos colegas».

La Comisión Europea presentará un informe sobre los avances para la puesta en práctica del mercado interior, en especial en los sectores sociales y de transportes.

El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, expresó en Estrasburgo su desconfianza y escepticismo por el rumbo que parece tomar dentro de la Comisión Europea los debates sobre la futura UPE.

Sin ocultar cierta impaciencia, aseguró que sería útil para el buen funcionamiento de las próximas negociaciones intergubernamentales que la Cumbre de Roma fije un marco de referencia sobre dicha Unión.

Por tercera vez, los líderes europeos tendrán la ocasión de precisar cómo quieren mejorar la eficacia de nuestras instituciones, hacerlas más democráticas, aumentar sus competencias y avanzar hacia una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Las negociaciones para transformar la Comunidad Europea en una UPE comenzarán en Roma, inmediatamente después de la Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno con la que se cerrará la actual Presidencia italiana de la Comisión Europea.

A diferencia de la negociación intergubernamental sobre la UEM que se inaugurará el mismo día sobre la base de un borrador del Tratado, la Conferencia de la UPE carece por el momento de una dirección concreta.

Todavía parece muy lejano un acuerdo de los Doce sobre aspectos tales como la ampliación del papel legislativo del Parlamento Europeo, la inclusión de las cuestiones militares y de seguridad en el Tratado de Roma y la extensión del voto por mayoría en el seno del Consejo de Ministros.

Es cierto que uno de los países más reacios a ampliar las competencias de la Comisión Europea, el Reino Unido:

«Ha cambiado de estilo al menos en relación con una política común de seguridad», observó Delors.

El último discurso del secretario del Foreign Office, Douglas Hurd, en Berlín así lo revela en su forma, aunque según el presidente de la Comisión, no hay que olvidar que:

«Mucha habilidad sobre la forma, ayuda a veces a no progresar sobre el fondo.»

Los intentos de fijar un nivel mínimo de consenso previo se han visto enturbiados, por el rechazo que ha suscitado en algunos países pequeños la publicación de un programa franco-alemán para la reforma de la Comunidad. En un mensaje común dirigido al primer ministro italiano, el canciller alemán Helmut Kohl y el presidente francés François Mitterrand, formulan una serie de propuestas para acelerar la UPE que incluye, entre

otras, la idea de ampliar el papel y la misión del Consejo Europeo. Delors comentó que:

«La historia de la Comunidad ha demostrado que las contribuciones franco-alemanas suelen facilitar el avance, pero esa carta sólo es un elemento de la discusión.»

Para el presidente del órgano gestor de la Comisión Europea, la conferencia sobre la UPE se enfrenta a otra dificultad añadida, a saber, la falta de una idea clara sobre las dimensiones que puede llegar a alcanzar la comunidad en la futura Europa. Más de 15 o 16 miembros requerirá otro esquema institucional distinto del actual. Ello significa, mayor delegación de poderes para el centro y otro equilibrio, si queremos que la Comunidad siga existiendo. A su juicio, tal escenario encierra un riesgo para la Comisión Europea, el de convertirse:

«En una nueva Sociedad de Naciones, una especie de organización intergubernamental, que haría las delicias de los diplomáticos de carrera.»

Por todas estas razones, Delors mantiene, dijo, una actitud desconfiada, como la del explorador que en medio de la jungla contempla todo lo que ocurre desde su puesto de observación, preparado para contraatacar.

El primer ministro británico, John Major, viaja a Roma para asistir a la primera Cumbre Europea sin la retórica thatcheriana y con un enfoque más positivo hacia la Comisión Europea. En vez de la intransigente posición adoptada por la que fuera primera ministra, Margaret Thatcher, durante los últimos 12 años, Major espera llevar a la Cumbre Europea y a las CIG sobre la unión monetaria y política una actitud más pragmática y moderada. No mostrará ningún cambio en la conocida propuesta de un ecu fuerte, en paralelo con las monedas nacionales, que tan poco entusiasmo ha despertado. Ya siendo titular de Economía presentó esa propuesta, y sigue pensando que, finalmente:

«Ese ecu fuerte podría convertirse en una moneda única europea.»

En contraste con las críticas de Thatcher por la incompetencia de la Presidencia italiana de la Comisión Europea, Major ofrecerá una actitud más dialogante, en espera de que Luxemburgo, que ocupará la Presidencia en el primer semestre de 1991, sea más comprensivo hacia las posiciones británicas. Cree que el aislamiento de Gran Bretaña del resto de sus socios comunitarios es más imaginario que real y que hay otros países que apoyan la posición británica de cautela, aunque no lo admiten públicamente.

En unas declaraciones al *Financial Times*, antes de reemplazar a Thatcher, Major había dicho que no creía en una Europa a dos velocidades y que sería contraproducente que unos vayan más rápidos hacia una integración monetaria y económica, mientras otros lo hacen más despacio y a regañadientes. Major salía así al paso sobre las versiones de que el Reino Unido podría estar en el segundo grupo y falta por ver cual será su actitud en Roma cuando se hable de fechas concretas para poner en vigor el Plan Delors sobre la unión monetaria y si su país seguirá aplicando o no, frenos.

Major, según la prensa londinense, trataría de dividir la coalición franco-alemana al apoyar que se den más poderes al Parlamento Europeo en Estrasburgo, para que los eurodiputados puedan supervisar más de que los burócratas de Bruselas. Alemania apoya al Parlamento Europeo, mientras Francia lo hace a la Comisión Europea de Bruselas.

Según los comentarios políticos, Major es consciente de que los otros 11 socios comunitarios están listos para llevar adelante una plena integración, aunque el Reino Unido se quede atrás.

A pesar de la unión política, monetaria y paso de la PESC a una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que suponga una capacidad autónoma de la Unión para lanzar y dirigir operaciones militares, en la actualidad nos encontramos con los mismos problemas endógenos y exógenos a resolver.

Con la caída del muro se abre un periodo de transición en el sistema internacional dando fin al bipolarismo y paso a un proceso de redistribución global del poder basado en un cierto acuerdo de carácter unipolar en el ámbito militar, compartido con el otro factor multipolar en las dimensiones económicas y política.

Surge un nuevo regionalismo con la aparición de bloques, entre los que habría que destacar la Unión Europea, registrados ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), con propósitos primordiales de carácter comercial y económico, pero también político, seguridad o en ámbitos como la cultura o el medio ambiente. Podría considerarse que estos bloques se forman como respuesta a los desafíos de los gobernantes, la seguridad y la competitividad en el nuevo escenario de la posguerra fría.

La guerra del Golfo da paso a un nuevo orden mundial y con la derrota de Irak, Estados Unidos lanza un claro mensaje a los países que aspiraban a tener un papel hegemónico regional, mostrando cómo las revoluciones tecnológicas cambian la forma de hacer la guerra y una brecha de capa-

ciudades obliga a buscar nuevas formas de acción respecto a la gobernabilidad de la población y sociedades existentes, vencidas.

La deuda pública y las crisis que originan dan lugar a los programas de ajuste estructurales impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, vuelve a situar al Tercer Mundo en una posición subordinada y ve potenciada la globalización económica y financiera surgiendo el debate entre la conformación acelerada de un mercado global y crecimiento integrado o la continuidad del Estado-Nación como marco de regulaciones y gestión, manteniendo el ejercicio de la soberanía y poder político.

Intentar gobernar un sistema internacional y un sistema integrado a partir de instancias fragmentadas de gobernaciones y de soberanía se revela como innecesario, que habría que reestructurar en busca de soluciones fiables.

Hay sucesos internacionales que deberían cambiar actitudes en un intento de resolver problemas más que acrecentarlos. Como ejemplo traigo a la memoria uno de los más destacados de la literatura política y social del Renacimiento francés que ejerció una influencia decisiva sobre sus contemporáneos, influencia que perduró durante los siglos XVII y XVIII rebasando sus fronteras, el juriconsulto y publicista francés Jean Bodin, 1530-1596, que escribió *Los seis libros de la República* en 1576 después de la matanza de San Bartolomé donde estuvo a punto de perder la vida y en vísperas de la Liga.

Su teoría sobre la soberanía, basada en el principio monárquico, está destinada a reforzar el poder real. Comprende que un doble peligro amenaza a la patria: la servidumbre al poder de Roma o a la Casa de los Austria (Estado hegemónico o coalición vinculante).

Su actitud no conserva siempre la misma posición y sus escritos presentan grandes contradicciones. En su *Respuesta a las paradojas de M. Malestroit* y en *La República* expone dos concepciones diferentes.

En la *Respuesta* se manifiesta enemigo de la guerra y rechaza la política de aislacionismo económico que, comprometiendo las relaciones comerciales entre los pueblos, conduce inexorablemente a conflictos armados. El comercio es, según él, un excelente medio de crear entre los pueblos la amistad y la paz, al tener siempre necesidad los unos de los otros. La armonía que anhelaba entre los pueblos le impulsó a concepciones originales sobre el libre comercio:

«Tendremos siempre que traficar, vender, comprar, cambiar, prestar e incluso dar una parte de nuestros bienes a los extranjeros y a nuestros vecinos, aunque sólo fuera por comunicarnos y sostener buena amistad.»

Considera que el comercio internacional es ventajoso para todas las naciones que participan en el intercambio; sus intereses no son opuestos, sino solidarios, ya que ninguno de los contratantes sufre en el mismo.

Cree que es imposible que las naciones se independicen económicamente las unas de las otras y afirma «tenemos necesidad de los extranjeros y no podríamos pasar sin ellos». Su amor a la libertad comercial y su xenofilia no se basan únicamente en razones de orden económico, sino, sobre todo en concepciones teológicas.

En *La República*, motivada en el deseo de remediar el desorden, la miseria y la debilidad de Francia, desarrolla ideas netamente contrarias a las que mantuvo en la *Respuesta*. En el libro VI preconiza un sistema económico y financiero basado en la libre importación de productos alimenticios y materias primas, a la par que aboga por unos elevadísimos derechos arancelarios para los productos industriales. «En las manufacturas extranjeras hay que elevar los impuestos y no permitir que se importen, ni consentir que se lleven del país las materias primas..., a fin que de el súbdito se aproveche de su transformación...» Al capítulo V del libro V. «Si es bueno armar y aguerrir a los súbditos, fortificar las poblaciones y alentar la guerra» le da especial relevancia y lo considera como uno de los problemas más importantes en materia de Estado y quizás también uno de los más delicados:

«El mejor medio de conservar un Estado y de garantizarlo de rebeliones, sediciones, guerras civiles es mantener a los súbditos en buena armonía y tener un enemigo contra el cual puedan luchar.»

Manifiesta que yerran los que piensan que el único fin de la guerra sea la paz, y un príncipe:

«Incluso poderoso, no dará jamás batalla si no hay provecho aparente en la victoria que justifique las pérdidas.»

Considera que el arte militar es una necesidad para todo Estado.

Estado-Ciudadanía-Poder

Estado soberano

El Estado-Nación es el resultado de un determinado proceso histórico, que parte del final de la Edad Media. Con la Paz de Westfalia (1648) se adquiere formalmente la soberanía apareciendo el Estado soberano, que se ha visto sometido a transformaciones originadas por la revolución

industrial (siglo XIX) o por el siglo de las finanzas (siglo XX). Con la aparición y triunfo del capitalismo, se siente la necesidad de crear un nuevo marco regulador y de gestión de los mercados nacionales, pero fundamentalmente tras el pensamiento liberal que hizo variar sustancialmente las fuentes de legitimidad, que en el Estado absolutista se expresaban en un orden natural, que en última instancia era de origen divino y que tras la Revolución Francesa y el triunfo liberal, emanan del pueblo soberano.

El Estado ha derivado en una realidad contingente en la acepción, a la parte que cada uno pone cuando muchos contribuyen a un fin.

En la actualidad, la visible disfuncionalidad del Estado-Nación, justifica demandas de gobernabilidad y de gestión del sistema económico en entes supranacionales, por lo que la nueva ciudadanía dependerá de las reglas e instituciones a establecer en ese plano supraestatal. Estos marcos de gobernación supranacional complementan la acción pública en los ámbitos que el Estado-Nación no cuenta ya con las capacidades necesarias, siendo indispensable el establecer los marcos mancomunados de soberanía, para que gocen de la necesaria legitimidad, democráticamente y nacidos de la ciudadanía.

Estos entes deben estar embebidos en ese marco de seguridad basado esencialmente en la defensa, factor de cohesión a la nueva ciudadanía a adquirir.

Ciudadanía

La verdadera ciudadanía está en el desarrollo de la participación, que exige unos requisitos fundamentales:

1. Disponer de una determinada base económica que le permita librarse de ciertas dependencias como la situación material de su vida, por su sustento y el de su familia, pues al contar con esa base podría dedicar parte de su ocio a la reflexión, a la participación política, etc., de lo contrario se trataría de una ciudadanía formal y no de la real al tener esa base de libertad económica irrenunciable. Más que Estado del bienestar se trataría de renta básica que se tiene por el hecho de ser o pertenecer a un cuerpo social. Al disponer de ese mínimo garantizado, se podrá decidir cuando trabajar para obtener otros beneficios.
2. Educación. Nadie nace ciudadano espontáneamente, hay que hacerse y para eso es imprescindible la educación donde se adquiera el saber instrumental y el conocimiento de los valores compartidos.

La visión ciudadana se apoya en el proyecto del futuro y eso forma parte de la educación que hay que transmitir.

El ciudadano no nace para los objetos, nace fundamentalmente para los sujetos. Nos encontramos en un mundo racional, en el que se adecúan los medios al fin. El dinero es el medio por excelencia por lo tanto es algo perfectamente racional, el mecanismo racional sobre todos, porque es el perfecto medio para cualquier fin.

Sin embargo, además de lo racional está lo razonable, cómo nos las arreglamos con los sujetos y relacionamos con ellos es otra forma de racionalidad, que debe dar cabida a los deseos, a los propósitos, a la voluntad de otros.

La ciudadanía es mirar cómo se vive institucionalmente en un mundo de sujetos, como es una sociedad razonable, como es una sociedad en la que todo el mundo tiene reconocida su dimensión de sujeto.

Esta nueva consideración encaja en el Estado de bienestar al que las Fuerzas Armadas tanto tienen que aportar.

La participación y la comunicación, el derecho a participar y a comunicarse, el derecho a tener una base, un sustrato mínimo económico que nos dé la posibilidad, la falta de agobio imprescindible para poder a la vez participar y comunicarnos con los otros y que lo que cuente sea lo adquirido y el proyecto que tenemos en un «espacio seguro», sería la nueva ciudadanía, como sujeto soberano en un Estado soberano.

Poder

List, eslabón de enlace entre el liberalismo cosmopolita y el nacionalismo manifiesta en su obra *Sistema nacional*:

«El poder es más importante que la riqueza: porque una nación por medio del poder es capaz, no sólo de abrir nuevas fuentes productivas sino de mantenerse en la posesión de las antiguas y de las recientemente adquiridas.»

Considera que el mejoramiento de las condiciones de la humanidad, así como el incremento de su poder y facultades, se logra a través de una lucha constante tanto moral como física, ya expresado por Heráclito en su sentencia «la lucha es el poder de todas las cosas» pensamiento que abarca tanto a la naturaleza como al hombre. De la lucha y el antagonismo de las cosas surge la fuerza que todo lo impulsa y todo lo mueve.

Si bien el hombre no es sólo un ente social, sino también, en grado no menor, un ente de la naturaleza: si bien su vida social no sólo está determinada por las condiciones y leyes específicas del progreso social, sino que depende también, en gran medida, de las posibilidades que le brinda la naturaleza, por lo que el conocimiento científico de esas posibilidades desempeña un papel fundamental. A pesar de todo ello, el objeto del conocimiento científico, la naturaleza, es totalmente independiente de los hombres y está determinada por sí misma y sus leyes inherentes.

Parece pues que toda investigación científica y en el ámbito de las ciencias naturales sólo tendría que preocuparse por el conocimiento de esas leyes y sus conexiones internas y no debería tomar en cuenta, en absoluto, las diversas posibilidades del uso práctico de sus conocimientos si quiere alcanzar su finalidad libre de todo prejuicio y unilateralidad.

Si bien la ciencia natural investiga un objeto que existe con todos sus nexos y leyes objetivas fuera de la sociedad humana y en forma totalmente independiente de ella, la ciencia misma es, sin embargo, una función social. Constituye una de las actividades culturales más importantes de la humanidad y está indisolublemente ligada a ella.

La técnica que hoy determina de un modo fundamental la vida de la sociedad en todos los campos, no es sólo la aplicación práctica de conocimientos científicos, sino que ella misma es el estímulo más fuerte de la investigación y hasta su verdadera fuente, según se deduce de la obra *La responsabilidad social de la ciencia* de Robert Havemann.

Esta polémica la mantiene Romano Guardini con su publicación *La cultura como obra y riesgo* donde analiza la trilogía: cultura, progreso y tecnología, que ocupa al hombre y a su historia en los últimos siglos. Trilogía que por otro lado, se condiciona y explica mutuamente tanto desde el punto de vista histórico como desde el de la naturaleza de las cosas.

Quizás influenciado por nuestro Ortega y Gasset con su obra *La rebelión de las masas*, transforma de la trilogía el componente tecnología por el de poder, que desarrolla posteriormente en sus obras *El poder* y *El hombre incompleto y el poder* en los que establece que la naturaleza no sólo aparece como ámbito donde el hombre hace, crea, conforma en función de obtener resultados y en función de objetivos al servicio del hombre mismo y de su perfeccionamiento, sino que se convierte ampliamente en una masa material a través del cual el hombre adquiere el poder, busca el poder y trata de realizar el poder, y el poder desde el punto de vista social, económico y político. ¿Busca el poder sin fronteras, el poder por el poder?

Los grandes movimientos revolucionarios del siglo XX, ponen de manifiesto hasta dónde esa fórmula de relación: hombre, cultura, poder, en función y en el marco de la afirmación del éxito del poder y del aumento del poder, son prueba de esa perturbada relación. Su diagnóstico necesita de una moral, una ética y una estructura adecuada en el uso de tal poder. La primacía del hombre debe quedar establecida claramente y constituida como sujeto de orientación ética y objeto final de los esfuerzos a realizar.

Del triunfo de la ciencia o del dominio de la naturaleza por el dominio de la naturaleza y de su aplicación tecnológica, se ha liberado una especie de dinamismo sin fin, es decir, todo paso de investigación científica justifica el siguiente y el proceso de investigación se justifica en sí mismo convirtiéndose en un proceso sin límite y todo paso en ese proceso se convierte en progreso a controlar mediante una legislación adecuada dentro de una estructura que permita ese progreso sostenible y continuando en el que las Fuerzas Armadas tanto han aportado y deben seguir aportando en íntima relación con la industria.

En el mundo de los Estados, dignos de tal estructura, debe regir la ley y el orden, diferenciándose del violento e inseguro, creado por la presión creciente de la población sobre los recursos, el colapso del Estado y la ausencia de legitimidad a la que no es suficiente aplicar una política de contención ajena a los principios y reglas que inspiran las políticas internas de un Estado, por lo que obliga a establecer un sistema ubicuo que emane de una estructura internacional.

Susan Strange en su obra: *ERCOS and Markets* desarrolla el concepto «poder estructural» aportación relevante para identificar las fuentes o diferentes dimensiones del poder:

1. Capacidad para proporcionar protección y seguridad al Estado, sus ciudadanos y posibles aliados, así como a la capacidad de amenazar la seguridad del contrario. Dimensión de poder que se identifica y depende primordialmente de las capacidades militares, hoy vulnerables tanto en la paz como en la posocupación si se efectuara, por lo que es necesario establecer nuevas doctrinas de acción y actuación con otras instituciones estables, abandonando viejos arsenales y organizaciones ineficaces, vinculándose integralmente con las otras fuentes del poder en aras de una utilidad a la civilización y el progreso en general.
2. Las finanzas, con la capacidad de crear crédito, lo que relaciona directamente con el suministro de una moneda de reserva internacional y la capacidad de proporcionar liquidez.

En los países desarrollados un alto crecimiento produce un aumento de sus tasas de interés real, lo que hace más atractiva la inversión extranjera, que se traduce en una apreciación del tipo de cambio real que causa un déficit por cuenta corriente. Los rasgos comunes al resto de países: tasas reales elevadas, tipo de cambio sobreapreciado y abultado déficit corriente, que genera una notable competencia por la captación del ahorro internacional.

Ello exige: una innovación financiera, una mayor flexibilidad del mercado de trabajo controlando el crecimiento con baja inflación y una política fiscal austera. Una moneda internacional tipo ecu, moneda-cesta, daría credibilidad a la relación transaccional entre países desarrollados y el resto.

3. La producción, qué se produce, cómo y con qué reglas. El progreso técnico ha permitido la creación y fabricación más eficiente de bienes y servicios, lo que ha contribuido a un aumento del producto muy superior al crecimiento de la población y por lo tanto a un crecimiento de la renta *per cápita*. Sin embargo, la desviación estándar del Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* de las diferentes naciones ha pasado del 1,4% en 1913 al 6,4% en 1995. Para entendernos mejor, la relación entre la renta *per cápita* de la nación industrializada más rica y la del país más pobre es de 400 a 1.

La convergencia real entre economías es consecuencia de la acumulación real de factores: capital, trabajo y avance del progreso técnico, medidos por la Productividad Total de los Factores (PTF).

La nueva economía como fenómeno que se refleja en un aumento permanente de la PTF suele representarse como un choque tecnológico positivo que se traduce en ese aumento. El cambio del modelo económico se produce cuando hay cambio de la tasa de crecimiento de la productividad.

4. El conocimiento, con la capacidad de establecer las percepciones, las visiones comúnmente aceptadas, los valores y las visiones del mundo. Capacidad de tener y difundir cultura. Capacidad tecnológica, de investigación, desarrollo e innovación. En el milenio que entramos, el hombre y su capacidad de nuevas ideas.

Es un hecho aceptado que el último cuarto de siglo está marcado por una revolución tecnológica, que será referente histórico de nuestra civilización y aunque los descubrimientos científicos que se hallan en la

base de esta revolución han tenido lugar en distintos momentos: la difusión industrial, organizativa y social de las tecnologías derivadas, han madurado en la década de los ochenta, constituyendo un nuevo entorno tecnológico que ha modificado profundamente la economía y la sociedad de todo el mundo y ha conducido a que la ciencia y la técnica fundamenten el poder político de las naciones.

Si la revolución industrial llegó a multiplicar por 100 la productividad, la revolución microeléctrica ya ha multiplicado por más de un millón la simple producción en tecnología informática, sin que aún se divise el final ni sea fácil especular sobre el impacto que la ciencia efectuará sobre la sociedad en el nuevo milenio.

Nuestro propio pasado va distanciándose de nosotros a una velocidad vertiginosa y si queremos mantener abiertas las líneas de comunicación que nos permitan seguir entendiendo las grandes creaciones de la humanidad, hemos de estudiar y enseñar la historia de la cultura más profunda e intensamente de lo que era necesario hace una generación.

El estudio de la cultura no es otra cosa que el estudio de las continuidades y es precisamente esa sensibilidad de la continuidad y no una aceptación exenta de crítica, lo que preferentemente debemos asumir, según se manifiesta Ernst H. Gombrich en su obra: *Tras la historia de la cultura*.

El fin del conocimiento no es descifrar los porqués, sino rentabilizar los paraqués. La difusión del poder se efectúa a través de los niveles: poder militar, poder económico y el de las relaciones transnacionales que están fuera del control de los gobiernos, según Joseph Nye.

Globalización

Joaquín Estefanía la encuadra en el proceso por el que las economías nacionales se integran en la economía internacional, de modo que su evolución depende cada vez más de los mercados externos y menos de las políticas económicas de los gobiernos. La globalización es el marco de referencia económica de esta época, pero supera el ámbito de lo económico y se traslada a otras realidades como la cultura.

En la práctica los Estados ven constreñida su libertad de acción derivada del principio de soberanía, por un conjunto de reglas y de instituciones, que se han ido definiendo, sea en el Derecho Internacional positivo, sea

en la costumbre internacional o a través de las organizaciones internacionales de las que forman parte. De esta realidad se deriva un imperativo moral, la necesidad de construir «un orden cosmopolita» que asegure que esas reglas e instituciones tengan la legitimidad que sólo puede derivar del consenso. Consenso que remite, a su vez, a la idea de justicia, pues sólo un orden que se percibe como justo, gozará de la adhesión general.

Aunque esta idea no excluye la existencia de una desigual distribución del poder entre Estados, e incluso de la existencia de poderes hegemónicos, obviamente impone serios límites al ejercicio de la hegemonía, según se manifiesta José Antonio Sanahuja.

La creciente integración de los mercados, unida a otras dimensiones socioculturales produce una creciente integración de las sociedades, de la experiencia vital, y todo ello contribuye a conformar un nuevo espacio político global que se yuxtapone al espacio político nacional.

Desde una perspectiva funcional, la mayor interdependencia entre Estados exige una mayor demanda de reglas e instituciones que respondan a pautas predecibles, ordenadas y de acción que aseguren niveles mínimos de cohesión social.

Estas reglas funcionales básicas, justifican la acción pública, particularmente en espacios como la seguridad y defensa, el manejo del patrimonio común y la ejecución de políticas tendentes a asegurar la cohesión social y la materialización de derechos de ciudadanía, dependientes cada vez más de las reglas e instituciones que se han ido estableciendo y de las que se establezcan en el plano supranacional.

Estos marcos de gobernación supranacional complementan la acción política estatal en aquellos ámbitos en los que el Estado-Nación no cuenta ya con las capacidades necesarias para ello. De ahí se deriva la necesidad de establecer marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que tendrán que ser de carácter democrático, para que gocen de la necesaria legitimidad, pues estos movimientos no podrían sobrevivir sin los apoyos políticos y sociales.

Con la globalización se está produciendo un desplazamiento del poder político al económico y si esta tendencia se consolida, si las grandes compañías llegan a tener en algún momento, aunque sea de forma concreta, más poder que los Parlamentos nacionales o que los Gobiernos nacionales ¿qué quedaría de la soberanía del Estado-Nación? Este proceso globalizador en el que las políticas nacionales van perdiendo cada vez más

importancia demandan la formación de otra estructura en beneficio de las políticas internacionales y en aras de una cohesión, hay que gobernar la globalización, introduciendo el mundo de la política en el mundo de la globalización, teniendo presente que no existe economía sana sin un Estado sólido, sin normas de derecho aplicable a todos los ciudadanos, sin cohesión social y sin protección.

No puede haber mercado sin la existencia de un Estado eficaz con sus mecanismos reguladores, pudiendo liberalizar la economía, si al mismo tiempo se regula y se sabe actuar en consecuencia.

La nueva economía es una economía global, por lo que la globalización en su expresión actual es una reestructuración del sistema capitalista, una nueva forma de capitalismo que se puede desarrollar como una forma específica de organización capitalista porque tiene una base tecnológica informacional que permite trabajar a tiempo real, como unidad, a escala planetaria.

La globalización no es simplemente el hecho de que toda la economía de todo el mundo sea única, quiere decir que las actividades centrales de la economía se organizan, tiene la capacidad de organizarse, en tiempo real a escala planetaria, al disponer de capacidad tecnológica porque tiene telecomunicaciones, sistemas de información y sistemas de transporte que le permiten funcionar como unidad en economía real.

La globalización es posible no sólo por razones tecnológicas, sino porque los gobiernos han generado una desregularización y una liberalización de mercado de capitales y de bienes y servicios en todo el mundo, proporcionando la capacidad institucional necesaria.

También ha alcanzado una capacidad organizativa mediante la estructuración de las empresas de todo tipo para que a través de sus redes puedan trabajar a escala mundial. La mayoría de los puestos de trabajo son de ámbito local o regional, pero aquellas actividades que son centrales si están globalizadas.

De la globalización del mercado financiero, del proceso de producción, deriva el incremento del comercio internacional y la globalización de la ciencia y tecnología, de los sectores claves de la ciencia y aquellos de una alta cualificación en el mercado de trabajo.

La principal regla de funcionamiento del trabajo es, que el trabajo se convierte en una fuente esencial de creación de valor, a partir de la capacidad

de generación de ideas, de generación de innovación con respecto del trabajo de alta cualificación. El talento es en estos momentos el recurso más buscado por el valor añadido que genera.

La economía no se puede separar de los asuntos sociales y políticos. Se ha abierto una nueva relación entre: la economía, los Estados y la sociedad civil que plantea nuevos sistemas de legitimación.

Hay una paradoja entre poder y legitimación. Los consorcios internacionales disponen de un gran poder y de una escasa legitimidad. La carencia crónica de legitimación hacen extremadamente frágiles los mercados mundiales.

Defensa europea

Javier Solana se presenta en la Real Escuela Militar de Bélgica (19 de marzo de 2003) como alto representante de la Unión Europea para la PESC y trata sobre «La Europa de la Defensa y el Espacio», muy posterior al Consejo Europeo de Colonia (3 de junio de 1999) donde los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea decidieron reforzar la PESC mediante el desarrollo de una PESD estructurada tras el Consejo Europeo de Copenhague (19 de diciembre de 2002), que como objetivo de desarrollo tiene el de garantizar que la Unión Europea disponga de las capacidades necesarias (incluidas las militares) y de estructuras apropiadas para la prevención de conflictos y de gestión de crisis en el ámbito básicamente de las denominadas *misiones Petersberg*: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de paz, y misiones en que intervan fuerzas de combate, incluidas las de restablecimiento de la paz.

Los objetivos de la PESD suponen desarrollar una capacidad autónoma de la Unión para lanzar y dirigir operaciones militares. Esto, sin embargo, no implica crear un Ejército europeo, ya que los Estados miembros se limitan a poner voluntariamente capacidades militares a disposición de la Unión para las operaciones que ésta emprenda.

Estas contribuciones están basadas en decisiones soberanas de los Estados miembros. La PESD no concierne tampoco de la defensa de la Unión Europea frente a amenazas exteriores: los Estados miembros siguen siendo competentes en todo lo que concierne a la defensa de su territorio.

Para los Estados miembros que forman parte de la Alianza Atlántica, la defensa frente a amenazas exteriores corresponde a la OTAN.

Del desarrollo de los Acuerdos de «Berlín Plus», cabe destacar:

1. Preidentificación de medios y capacidades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para uso en las operaciones de la Unión Europea.
2. Desarrollo de las medidas para el uso de cadenas de mando OTAN por la Unión Europea, incluido el papel de *Deputy SACEUR*.
3. Acuerdo de Seguridad entre OTAN y la Unión Europea.
4. Coordinación Unión Europea/OTAN en materia de desarrollo de capacidades militares.

Fernando Díaz Moreno, secretario de Estado de la Defensa en su conferencia (8 de octubre de 2002) «La modernización de los Ejércitos y los sistemas de armas en la revisión estratégica de la Defensa», trata del segundo pilar de la construcción europea. La política europea de seguridad y defensa exponiendo:

«Estamos asistiendo y participando en el proceso político más ambicioso de la historia de Europa: su misión política, económica y social, con el objetivo de crear un marco común de estabilidad, pudiéndose afirmar que con la entrada del euro, el primer pilar de la Unión Europea, la UEM, ya se ha alcanzado.

Corresponde ahora concentrar los esfuerzos de los Quince en la construcción del segundo pilar: la PESD. La Unión Europea es consciente de que la construcción del segundo pilar está en un momento crítico, lo que exigirá de los Estados miembros realizar esfuerzos para hacer de la Europa de la Defensa una organización autónoma, creíble y capaz de hacer frente a los actuales y futuros desafíos a la seguridad. Nuestro principal reto, a corto plazo, es la consecución del llamado *heraldine goal* de ERCOSUR.

Para alcanzar la plena operatividad de las Fuerzas de Reacción Rápida en *misiones Petersberg* es necesario reforzar las capacidades militares europeas mediante la contribución voluntaria de los Estados miembros. A tal fin, bajo la Presidencia española en la Unión Europea, se ha puesto en marcha el Plan de Acción de Capacidades (PAEC) que, bajo la dirección del Comité Militar de la Unión Europea, pretende solventar las carencias destacadas para estar en condiciones de desplegar la fuerza en el 2003.

Respecto a la Alianza Atlántica y defensa colectiva, indica continua teniendo un papel fundamental y se manifiesta como principal valor de una Identidad Europea de Defensa.

La Cumbre de primavera de la Alianza de 1999, lanzó la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) que, con el objetivo de incrementar la eficacia de la acción conjunta aliada, persigue que los países europeos se doten de aquellos medios de los que carecemos, para disponer de unos medios creíbles y adecuados al papel que las sociedades demandan de las organizaciones internacionales de defensa.

Al perseguir las iniciativas del PAEC de DCI, ambas con el mismo objetivo, reforzar las capacidades europeas, se deben desarrollar bajo los principios de complementariedad e interoperatividad evitando duplicidades innecesarias en la cobertura de carencias y facilitar la integración de las fuerzas europeas en operaciones combinadas de la Alianza.

En consecuencia en materia de capacidades, España, al igual que el resto de los países europeos, tiene que enmarcar su planeamiento, de obtención de armamento y material dentro de las iniciativas PAEC (Unión Europea) y DCI (OTAN).

Así, la política de modernización de las Fuerzas Armadas, en cooperación con los países de la Unión Europea y OTAN, debe dar respuesta a la necesidad de reforzar carencias destacadas en la DCI y el PAEC.

Si queremos asumir responsabilidades crecientes en el ámbito internacional debemos:

- Contribuir con el refuerzo de nuestras capacidades militares a las iniciativas PAEC y DCI.
- Disponer de las capacidades necesarias para integrarnos eficazmente en agrupaciones multinacionales.»

Regresando a Solana, entre sus manifestaciones destacaría:

«Conforme a los principios fundadores de la PESD, la Unión Europea ha concluido un acuerdo con la OTAN para la cooperación en la gestión de crisis, en la perspectiva de socio estratégico. Entre las dos Organizaciones existe una complementariedad natural.

Todos los Estados miembros deben aportar la parte justa en el esfuerzo de defensa. Una gestión eficaz de la crisis reposa en los principios directores:

- Identificar a tiempo los intereses comunes.
- Tratar en conjunto.

- Rapidez de modo coordinado sobre el ensamblaje de sus componentes en una crisis determinada.

Para ello, tiene en cuenta tres niveles de complejidad:

- Eficacia de las operaciones militares en el marco de la coalición.
- Planificación combinada.
- Utilización de los instrumentos militares y civiles, en una política de prevención de conflictos.

La integración de lo civil y militar, la combinación de la prevención, la disuasión y la intervención, de las dimensiones política, comercial, económica y humanitaria se imponen como vocación natural para la Unión Europea. La autonomía en la decisión y la igualdad en la asociación con otros actores internacionales son factores indispensables.

La defensa no es solamente un proyecto destinado a satisfacer las necesidades operacionales de nuestras Fuerzas Armadas, cubriendo su déficit de capacidades. Es igualmente una dimensión esencial de la integración europea, que viene a completar un mosaico con las otras piezas maestras, el mercado único y la moneda común, completando los instrumentos de la política exterior.

Sus implicaciones científica, tecnológica e industrial pueden contribuir de manera significativa a la realización de los objetivos de Lisboa.

En Lisboa, la Unión Europea se fijó la meta estratégica de construir la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social.»

La estrategia de Lisboa ofrece soluciones comunes a problemas comunes y para impulsarlos el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2003, define las prioridades:

1. Incrementar el empleo y la cohesión social, emprendiendo reformas de la fiscalidad y las prestaciones, incentivar la contratación laboral, fomentar la formación permanente y una cooperación más estrecha en toda Europa en relación con el aumento de la transparencia en materia de normas de aptitud.
2. Dar prioridad a la innovación y el espíritu empresarial. Dada la capacidad de innovación europea debe hacer más para convertir las ideas que se generan en auténtico valor añadido. Incentivar la interacción

entre el mundo empresarial y los centros de investigación es la clave que nos permitirá plasmar nuestro potencial. Es preciso desarrollar unas condiciones adecuadas para la Investigación y Desarrollo (I+D) de modo que la Unión Europea pueda avanzar hacia el objetivo de un 3% del PIB de inversión en I+D.

3. Interconexión de Europa y potenciación del mercado interior. La productividad y el crecimiento exigen, aún más en una Unión ampliada, un mercado interior dinámico y que funcione bien, ultimando la reforma de los instrumentos relativos a la competencia —normas antimonopolio, sobre fusiones y carteles— estudiando y tratando eficazmente las causas del mal funcionamiento de los mercados.
4. Protección medioambiental para el crecimiento y el empleo.

El Consejo Europeo reconoce el papel que podría desempeñar la I+D relacionada con la defensa y con la seguridad en el fomento de tecnologías avanzadas punteras, estimulando así la innovación y la competitividad.

Acoge favorablemente la comunicación de la Comisión «Hacia una política de equipamiento de defensa de la Unión Europea», invitando a que se analice el papel de la I+D en materia de suministros a defensa en el ámbito general de las actividades I+D en la Unión, incluida la creación de una Agencia Intergubernamental de Desarrollo y Adquisición de Capacidades de Defensa.

Salvador Giner en su ponencia «Las aporías de la globalización» las define más que como contradicción, como argumento que no tiene salida o un proceso que se encalla y no tiene salida, nos sume en la perplejidad porque no tiene salida. Utilizando el realismo y el escepticismo como posiciones más sensatas y sabias aplicado a la globalización, considera aporías a:

1. La producción de escasez a través de la abundancia.
2. La institucionalización de la racionalización en muchos casos produce irracionalidad.
3. La suma de capacidades disponibles puede generar incapacidad.

John Zerzan, uno de los líderes del movimiento globofóbico declaraba:

«Los reformistas dicen que hay cosas que no funcionan, pero nunca dicen que es el sistema el que no funciona. Yo creo que necesitamos algo más que reformas. Pero debemos poner sobre la mesa lo que pensamos y queremos. Si la reforma nos parece suficiente vayamos a por ella. Pero asumamos que ello requiere algo más que buenos propósitos. Las buenas ideas de nada sirven sin acción, o luchas o te callas.»

En todas las Constituciones las Fuerzas Armadas tienen un protagonismo esencial para la formación de los Estados, garantizando su soberanía e independencia. Para el ejercicio de su actividad tienen una serie de necesidades que cubre con los medios humanos, técnicos y financieros, que los Parlamentos proporcionan, conformándose como una sociedad de consumo, dando lugar a una economía para la defensa muy distinta de la economía de defensa como conjunto de medidas y medios que sirven para mejorar el tejido industrial y el sector financiero que el Estado aporta para el mantenimiento e incentivación de la defensa, en la que están integrada las industrias de defensa con su personal cualificado y medios financieros de los que hay que destacar los asignados para I+D, totalmente integrada en la defensa económica, como elemento motor de la economía, contribuyendo destacadamente a la consecución de los objetivos de Lisboa.

Es necesario superar obstáculos institucionales y estructurales que dificulten la capacidad de acción en la escena internacional y en el ámbito político para lograr el peso y proyección global, equivalente al alcanzado en el campo económico y comercial.

Digamos la defensa que queremos de qué debemos disponer para programar actividades con la industria y ver cómo lo obtenemos y mantene-mos. Una industria armamentística como nexo de unión entre las Fuerzas Armadas y el Estado debe contar con una base tecnológica sólida y competitiva, siendo su desarrollo signo relevante de independencia, transformándose en el auténtico motor de la defensa económica, incrementando el poder económico y comercial adquirido por la Unión.

El progreso tecnológico dicta las estrategias y la doctrina de empleo de la fuerza, siendo un factor elemental para la disuasión.

Las utopías absolutistas del siglo XIX, hechas historia en el siglo XX, no eran más que sucedáneos de la esperanza, porque no eran la consecuencia del ejercicio de la libertad humana, el fruto de las decisiones libres de los hombres libres, sino diseños sociales ideológicos que se presentaban como inevitable resultado de las leyes externas a la libertad humana.

Estamos ya en el siglo de las ideas y el conocimiento integral por lo que viene bien citar el pensamiento de Vaclav Havel

«Cualquiera que sean nuestras convicciones, todos corremos el riesgo de ser víctimas de nuestra miopía... sólo tenemos una posibilidad: tratar de encontrar en nuestro interior y alrededor de nosotros un

sentido de la responsabilidad hacia el mundo; el entendimiento mutuo y la solidaridad; la humanidad ante el milagro de ser; la capacidad para refrenarnos en aras del interés común.»

A finales del siglo XX, las Fuerzas Armadas se han renovado y han tenido cambios sustanciales en continua reforma quizás insuficiente, pues los hechos que últimamente se han producido exigen un cambio de actitud y una revolución constante adaptándose a las circunstancias que así lo determinan y la ciudadanía implora, integrándose como un todo en la Unión Europea.

Criterios de convergencia

Jean Jacques Rousseau sentó la idea que había que obligar a los hombres a ser libres, es decir que había que crear las condiciones necesarias para nuestra libertad y para nuestro bienestar, pero ha conducido a querer universalizar una cosa que no sabemos como hacerlo, porque todos no podemos serlo ya que no somos austeros.

Las Fuerzas Armadas son la institución por excelencia que aporta esa libertad y bienestar para lo cual exige del ciudadano, que forma parte activa y solidaria de la misma, un sacrificio impositivo del que se verá compensado con creces si el gobernante y la propia Milicia toman las medidas adecuadas.

Lo que une las Fuerzas Armadas con los otros podría simplificarse en instrumentos de cohesión social, actuando como elemento catalizador del Estado, al saber congregar a los otros sin parecer altivo, con unos objetivos marcados al servicio del propio ciudadano y del perfeccionamiento del Estado, manifestándose como una institución material, cuerpo orgánico, a través del cual el propio Estado adquiere poder.

La historia del progreso tecnológico y del avance científico es hasta cierto punto la historia de las decisiones racionales dentro de una sociedad abierta, siendo inseparable de esa sociedad la idea de progreso con la posibilidad de que sus miembros dispongan de la capacidad suficiente para discutir y perfeccionar las instituciones.

Cualquier acción que esté al servicio de gran cantidad de objetivos será mucho más difícil de cambiar y por lo tanto de mejorar que otra que esté al servicio de un solo objetivo y la mejora en un sentido es posible que mutile al otro. La situación es más evidente en los casos que los objetivos estén teñidos de elementos emocionales.

La primera medida, tras el convencimiento político, sería el establecer las misiones, ámbito de actuación y modelo a construir, teniendo presente que la cuestión no está en cómo modelar el modelo para adaptarlo a nuestro gusto, sino lo más importante, cómo modelar nuestro gusto para adaptarlo al modelo.

Fuerzas Armadas europeas:

- Política. Tras la decisión política de establecer la defensa europea, habrá que establecer el órgano colegiado que tenga la capacidad de decisión para la actuación de dicha fuerza, ponderando el voto de cada participante en relación a la aportación a esa defensa integrada, tras consulta al Parlamento Europeo.
- El problema político consiste en organizar los impulsos humanos de forma que dirijan su energía hacia los puntos estratégicos correctos y produzcan así una transformación de la sociedad en la dirección deseada.
- Dirección, Órgano Central basado en la PESD, donde se integre: seguridad, defensa militar y civil y la agencia de desarrollo y adquisición de capacidades.
- Gestión. Un cuartel general conjunto y único, compuesto por los respectivos cuarteles generales: Nuclear, Tierra, Mar, Aire y Logística.
- Ejecución. Grandes unidades distribuidas en todo el territorio europeo bajo los mandos a establecer. La gestión y ejecución integrada en ese cuartel general conjunto donde habría representación de cuarteles generales específicos bajo la responsabilidad de las naciones más competentes en esas áreas, aunque la distribución esté en todo el territorio. Alguna actividad como la formación podría estar centralizada en una nación. Esta estructura contaría con el 66,6% de los Presupuestos Nacionales bajo Administración única.

Fuerzas Armadas nacionales:

- Hay instituciones que a través de la historia sobreviven porque son útiles, al igual que la invención del papel hizo que el pergamino adquiriera un carácter venerable, estas fuerzas fiel representación del pueblo al que sirven, poseedoras de la cultura y tradición nacional, deben continuar con tal responsabilidad, correspondiéndole los cometidos que el Parlamento y el Gobierno respectivos les asignen, equivalente a los establecidos, pudiendo movilizarse si así se estima conveniente. Estas fuerzas dispondrían del 33,3% del Presupuesto General.

Presupuesto:

- Teniendo presente que donde se tiene dinero pero no ideas, el dinero desaparece. Donde se tienen ideas y una infraestructura de desarrollo adecuado, hay dinero suficiente para financiar esas ideas y las ideas hacen dinero cuando se basan en el conocimiento. Son las personas quienes generan riqueza y compiten por cuotas mayores de generación de riqueza, con otros agentes, con arreglo a su capacidad de conocimiento.

Las economías y los Parlamentos deben estar dispuestos a proporcionar para estas necesidades:

- 2,5 a 3% del PIB distribuido en:
 - 30% gastos de personal.
 - 50% material, infraestructura, funcionamiento.
 - 20% I+D.
- El 20% de I+D se justifica por la necesidad de defensa y para compensar lo que otros presupuestos del Estado no contribuyan, por sus cometidos específicos, a alcanzar lo dispuesto en Lisboa de lograr el 3% del PIB en las inversiones de I+D y por la importancia que tiene este gasto, dejando la innovación para la fase comercial donde las empresas se resarcen de dicho gasto.

Medios humanos:

- En un mundo de rápida evolución no resulta fácil elegir, entre los elementos deseados y posibles, los objetivos adecuados para una sociedad determinada en relación con las estructuras evolutivas de que podrá disponer en el futuro y los medios que deberá aplicar para el desarrollo de su actividad. La cantidad de medios humanos a fin de alcanzar los objetivos establecidos podría ser:
 - 1,5 a 2% de la población activa.
 - Los costes de formación podrían asignarse a otros presupuestos nacionales.

Medios técnicos:

- Los objetivos no son realizables más que en la medida en que los medios hayan sido adaptados y dirigidos a los fines deseados.
- Partiendo de los inventarios nacionales y las capacidades a alcanzar, establecer la dotación de las unidades, rentabilizando los sobrantes.
- La capacidad para diseñar una estrategia coherente depende de la supervivencia de la industria de defensa, basada en programas que

permitan sociedades europeas con la flexibilidad y capacidad de asociar plantas de producción y sistemas específicos, base tecnológica para Europa.

Es el momento de decidirse y abrigo la esperanza que se provoque una reacción crítica que restaure la independencia de la institución con respecto a las presiones sociales y reivindique la objetividad de los valores.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA

LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA

POR GONZALO CEBALLOS WATLING

Introducción

Como se pone de manifiesto en otros capítulos de esta *Monografía*, la aproximación de la Unión Europea a sus compromisos como actor global es multidisciplinar. Son numerosas las instancias de la Unión Europea que toman las decisiones y múltiples y variados los instrumentos que tienen a su disposición.

La respuesta de la Unión Europea es casi matricial, como recoge el excelente capítulo sexto de esta *Monografía* que Félix Arteaga Martín dedica a las dimensiones, estructuras y procesos de gestión de la seguridad europea. La multiplicidad de actores e instrumentos comunitarios que pueden intervenir de forma casi «temeraria» se pone de relieve en el siempre riguroso trabajo de Antonio Missiroli al estudiar las distintas fuentes de financiación de las operaciones de la Unión Europea (1).

(1) MISSIROLI, Antonio: «Financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)», *Análisis del Real Instituto*, 21 de abril de 2003. Real Instituto «Elcano» de Estudios Internacionales y Estratégicos, disponible en: www.realinstitutoelcano.org/. Ampliado en su *Ocasional Papers* número 45, junio de 2003. «Euros for ESPD: financing EU operations» Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, disponible en: www.iss-ue.org. En el primero de los trabajos manifiesta que: «Para la financiación de las operaciones exteriores de la Unión Europea se han combinando: a) fondos destinados formalmente a programas regionales del «primer pilar» (PHARE, TACIS, MEDA, CARDS) y otros recursos incluidos en la línea presupuestaria B.7 de «acciones exteriores», incluyendo los programas de retirada de minas y Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), b) el uso de fondos de reserva y c) cesiones y contribuciones nacionales más o menos explícitas.»

El llamado Concepto Estratégico Europeo que presentó el Secretario General/Alto Representante (SG/AR) al Consejo de Salónica, en junio de 2003, como el Documento «Una Europa segura en un mundo mejor» y que ha sido aprobado, como Estrategia Europea de Seguridad (2) en la Cumbre de Bruselas, contempla la combinación de elementos civiles y militares en la prevención, gestión y resolución de crisis.

Sobre el Documento del SG/AR se realizaron tres seminarios de expertos para tratar distintos aspectos, en el seminario dedicado a las capacidades (3) quedó manifiestamente claro que el término capacidades para la Unión Europea abarca mucho más que las militares, el grupo (de expertos) destacó cuatro áreas de capacidades donde deben hacerse esfuerzos:

- Civiles (4).
- Militares.
- De inteligencia.
- Diplomáticas.

Este capítulo trata fundamentalmente sobre las capacidades específicas relativas a la PESD y pretende abordar lo referente a las capacidades militares y los mecanismos para su obtención. En otros lugares de este capítulo se abordan las capacidades civiles y los mecanismos para su empleo, en cualquier caso, es de destacar que la Unión Europea es una potencia en las capacidades civiles (5) cuenta con 40.000 «diplomáticos» y 1.500 legaciones y emplea un 400% más en ayuda al desarrollo y mantenimiento de la paz que Estados Unidos.

(2) «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, disponible en: www.eu.ue.int

(3) Conclusiones del seminario «The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities» celebrado el 20 de octubre de 2003, por el SIIA en Estocolmo (Suecia). Disponible en: www.iss-eu.org/activ/content/rep03-8.pdf. Sobre la ausencia de un debate «público» de la estrategia europea ver la crítica vertida en el Documento A/1844 presentado por mister Gaburro de la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental (UEO); disponible en: www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1844.html#P111_12095.

(4) En las conclusiones se afirma que las capacidades civiles son algo más que las «policiales». En la prevención y estabilización posconflicto se deben incorporar los asuntos de Justicia e Interior, las relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la formación de personal civil y mecanismos para compartir inteligencia.

(5) «The EU's external projection: Improving the efficiency of our collective resources» papel del SG/AR al Consejo de Asuntos Generales celebrado, el 2 de septiembre de 2000, en Evian.

Las capacidades militares ¿necesarias? de la PESD

La Unión Europea es la primera potencia económica del mundo —con un Producto Interior Bruto (PIB) de más de 10 billones de dólares— pero, por el momento, sus esfuerzos en materia de defensa no han sido suficientes para constituirse en un actor con capacidad de acción autónoma respaldada por una fuerza militar creíble. La Unión Europea no parece haber sido capaz de dotarse de un instrumento militar adecuado para proporcionar una fuerza de entidad suficiente, si se decidiera su utilización, para acometer las misiones que establece el Tratado de Niza (6) en su espectro superior.

Es imprescindible comenzar este capítulo definiendo el alcance de la PESD, del instrumento militar que define y de las capacidades que requiere.

El ámbito de la PESD

Por el momento la PESD se limita a la gestión de crisis concretada en las *misiones Petersberg* (7) o como se manifiesta en el proyecto constitucional (8) a:

«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.»

En definitiva la PESD (9) debe proporcionar la capacidad operativa para desarrollar las anteriores misiones con el objetivo de garantizar el mante-

(6) Las denominadas *misiones Petersberg*, recogidas en el artículo 17.2 del Tratado en vigor. Por el momento, como se menciona en notas posteriores se han realizado las operaciones *Concordia* y *Artemis*. O la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina (MPUE).

(7) Establecidas por el Consejo Ministerial de la UEO en junio de 1992, se trata «de misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y aquellas en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz». Están recogidas en el artículo 17.2 del Tratado de Niza.

(8) Artículo III-210 del «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» CON/850/03 aprobado en el Consejo Europeo de 18 de julio de 2003. disponible en: www.european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf

(9) En el «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» se denomina PCSD. CON/850/03, véase nota 8.

nimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (10).

La prioridad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

En la gestión de crisis de naturaleza militar la Unión Europea admite la prioridad de la OTAN. La Unión Europea sólo acometerá una operación de naturaleza militar cuando la OTAN en su conjunto decida no participar como tal. Si se considera necesaria una operación de carácter civil y militar será probablemente la OTAN quien asuma la responsabilidad de la parte militar y la Unión Europea la de la parte civil. Si la Unión Europea acomete una operación militar tiene básicamente dos opciones: recurrir a medios y capacidades de la OTAN como en la operación *Concordia* (11); o prescindir de los medios y capacidades de la OTAN ejecutando una operación «autónoma» como la operación *ERCOSUR* (12).

El instrumento militar

El objetivo principal (13) de Helsinki —eufemismo para una fuerza de reacción europea, que actualizado mantiene las líneas básicas de su formula-

(10) Artículo I-40, CON/850/03, véase nota 8.

(11) Operación militar dirigida por la Unión Europea, en aplicación de la asociación estratégica en la gestión de crisis entre la Unión Europea y la OTAN, por los Acuerdos permanentes de la PESD «Berlín Plus» desarrollada en la antigua República Yugoslava de Macedonia que finalizó el 15 de diciembre de 2003. Por poner esta operación en contexto hay que aclarar que estaba compuesta por no más de 320 efectivos militares y aproximadamente 80 civiles.

(12) Operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo desarrollada entre el 12 de junio y 1 de septiembre de 2003. Esta es la primera operación autónoma de la Unión Europea —sin intervención de medios OTAN— realizada a petición del SG de la ONU en apoyo de Naciones Unidas. La operación *Artemis* se realizó en el ámbito Unión Europea pero había sido inicialmente aprobada por Naciones Unidas como operación francesa. Su misión era garantizar la seguridad de la ciudad y respaldar a la Misión la ONU en el Congo y a los 700 *cascos azules* uruguayos que llegaron en abril. La fuerza de la Unión Europea estaba formada por 1.800 efectivos, fundamentalmente procedentes de Francia (1.500 soldados) junto con Reino Unido, Alemania, Bélgica, Suecia, Brasil, Canadá y Suráfrica. Fue sustituida por las tropas procedentes de Bangladesh, Pakistán y Nepal. Recopilación de Alexandra Lages en *Papeles de Cuestiones Internacionales* número 83, pp. 49-55. Otoño de 2003.

(13) «Los Estados miembros se han fijado un objetivo general en lo que respecta al desarrollo de capacidades europeas: de aquí al año 2003, cooperando voluntariamente entre sí, estarán en condiciones de desplegar rápidamente y de mantener fuerzas capaces de realizar todas las *misiones de Petersberg* fijadas en el Tratado de Amsterdam, incluso las que exijan mayores medios, en operaciones que impliquen como máximo la intervención de un cuerpo de ejército (hasta 15 brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas). Estas

ción original en 1999 donde se establece una Fuerza de Reacción Rápida (FRR) de 50.000-60.000 tropas (15 brigadas) con los elementos aéreos (400 aviones) y navales (100 buques) necesarios para desplegarse en 60 días y permanecer durante un año para realizar *operaciones tipo Petersberg* — con el desarrollo de las capacidades logísticas, de inteligencia, mando, control, y transporte estratégico—, la disponibilidad de las Fuerzas Multinacionales europeas existentes, y una Fuerza de Intervención Inmediata. Esta FRR se declaró operativa (14) en todo el espectro de *misiones Petersberg*, si bien con algunas reservas debido a las limitaciones y carencias reconocidas. Estas limitaciones y carencias se dan en el ámbito de la escala y tiempo de despliegue, y pueden presentar riesgos elevados en la parte superior (*upper end*) del espectro de misiones, en particular a la hora de realizar operaciones concurrentes.

Las capacidades colectiva

Se menciona en las conclusiones de la Presidencia de Helsinki en 1999, la necesidad de establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico. Se refiere, en particular, a decisiones de los Estados miembros referentes al desarrollo y coordinación de medios militares como la:

- Supervisión y alerta temprana.
- Cuarteles generales conjuntos.

fuerzas deberían ser autónomas desde el punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos aéreos y navales. Los Estados miembros deberían estar en condiciones de desplegar totalmente fuerzas de esta magnitud en un plazo de 60 días, y en ese mismo plazo, aportar elementos de reacción rápida más pequeños que puedan estar preparados y desplegarse en muy breve plazo. También deberán poder mantener un despliegue de esta magnitud al menos durante un año, para lo cual se precisará una reserva adicional de unidades (y elementos de apoyo) de menor grado de disponibilidad para sustituir a las fuerzas iniciales». Anexo 1 del Anexo IV a las conclusiones de la Presidencia de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. SN300/99.

- (14) «El Consejo ha confirmado que la Unión Europea, en la actualidad, posee capacidad operativa en toda la gama de *misiones Petersberg*, con las limitaciones y carencias de las deficiencias reconocidas. Estas limitaciones y carencias se dan en el ámbito de la escala y tiempo de despliegue, y pueden presentarse riesgos elevados en la parte superior (*upper end*) del espectro de la escala y de la intensidad, en particular a la hora de realizar operaciones concurrentes. Estas limitaciones y carencias para el logro completo de los objetivos principales y de capacidad podrían paliarse si se trabaja sobre las recomendaciones encaminadas a eliminar las deficiencias». Sesión número 2.509 del Consejo Ministerial de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE). Bruselas, 19 y 20 de mayo de 2003. CAGRE 9376/03.

- Capacidades de reacción rápida de las Fuerzas Multinacionales europeas existentes.
- Mando europeo de transporte aéreo.
- Incremento de fuerzas de alta disponibilidad proyectables.
- Capacidad estratégica de transporte naval y aéreo.
- Capacidad de evacuación marítima y aérea.
- Capacidades espaciales.
- Comunicaciones, Mando, Control, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4IRS).
- Municiones guiadas y de precisión.
- Poder aéreo.
- Protección de las tropas desplegadas.

En el establecimiento de la PESD se ha sido muy cuidadoso con las «culturas» de determinados países, así aun hablando de la necesidad de dotarse de capacidades colectivas, en realidad se refiere a las capacidades de titularidad de un Estado miembro que se puedan emplear por parte de la Unión Europea. Se rehuye cualquier mención a capacidades comunes o de titularidad compartida y la máxima concesión se refiere a los elementos multinacionales de la Unión Europea.

En su intervención ante la primera Reunión de Ministros de Defensa en el marco del Consejo de Asuntos Generales (15), el 13 de mayo de 2002, el SG/AR destacó el valor añadido de su presencia en el Consejo y la importancia de su misión en el desarrollo de capacidades, armamento y recursos para la defensa. Javier Solana, se refirió casi en exclusiva a las capacidades militares destacando que:

«La PESD es un proceso dirigido por las capacidades y la mejora de éstas es esencial para la credibilidad de la PESD.»

Parece evidente que la eterna crítica a la Unión Europea por las diferencias entre la proliferación de declaraciones voluntaristas y la ausencia de hechos, la llamada «retórica sin aval» subyace en la arena del SG/AR a los ministros de Defensa. En dicho Consejo el SG/AR manifiesta que:

«Europa debe demostrar que hay soluciones a corto plazo para dotarse de las capacidades, cumplir con el objetivo principal de Helsinki y declarar operativa la PESD en todo el espectro de las *misiones Petersberg*.»

(15) S0088/02 «Summary of the intervention by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, on European Security and Defence Issues at the Ministers of Defence Meeting», CAG de 13 de mayo de 2002 en: www.eu.ue.int/pressdata/en/discours/70470.pdf

La Unión Europea no ha hecho pública ninguna estimación del coste que implica dotarse de las capacidades necesarias para disponer de una fuerza como la definida en el objetivo principal de Helsinki. El único estudio —sistemático y accesible— estimando el coste total de las capacidades de la PESD procede de una institución norteamericana. En su estudio la *RAND* (16) calcula el coste de la FRR europeas establecida en el objetivo principal de Helsinki entre 24.000 y 56.000 millones de dólares, excluidos los costes de operación.

No es gratuito recordar que las únicas capacidades militares disponibles para la PESD son las nacionales y que la mayor diferencia entre las puestas a disposición de la Unión Europea y la OTAN (17) estriba en las capacidades de Estados Unidos que participarían exclusivamente en el marco de la OTAN. Aunque es posible que a través de los Acuerdos del «Berlín Plus» algunas capacidades norteamericanas puestas a disposición de la OTAN puedan ser empleadas en una operación de la Unión Europea.

En cualquier caso la PESD, por el momento, trata de estructurar las capacidades nacionales (18) disponibles de los miembros de la Unión Europea para poder actuar como una entidad autónoma con el peso que le corresponde a una potencia política, económica y militar.

Las incapacidades europeas o la inadecuación al escenario actual

Desde la —ya lejana— crisis de Kosovo (19) donde Europa demostró carecer de las capacidades «necesarias» para desarrollar determinadas accio-

(16) WOLF, Charles y ZYCHER, Benjamín: «European Military Prospect, Economic Constraints & the Rapid Reaction Force», *RAND corp.* 2001 para la estimación —quizá demasiado inconcreta— plantean cuatro escenarios: según el coste de adquisición de capacidades (entre 37 y 47 millardos de dólares), según la comparación con el coste unitario del efectivo norteamericano (entre 23,5 y 31,4 millardos de dólares), comparado con el coste de una brigada expedicionaria de *marines* (52,4 millardos de dólares) y de una división móvil avanzada del Ejército (entre 35 y 56 millardos de dólares). La estimación es en dólares estadounidense del año 2000.

(17) Salvo la consabida flota aviones con Sistemas de Control y Detección Avanzada (AWACS), gestionada por la Agencia de Gestión del Programa de Sistema Aerotransportado de Detección Avanzada y Control de la OTAN (NAMPA) y ciertas capacidades de mando, control y planeamiento —y sus medios C4IRS— pagados con cargo al presupuesto común que han sido incluidos en los Acuerdos «Berlín Plus».

(18) Incluso en el proyecto de Constitución se rehuye mencionar cualquier posibilidad de capacidad colectiva europea al establecer el apartado primero del artículo 40 que: «La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades suministradas por los Estados miembros.» Según el «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» CON/850/03.

(19) Se atribuye a la crisis de Kosovo —marzo a mayo 1999— el impulso final para el establecimiento decidido, en el Consejo de Colonia —junio de 1999—, de unas capacidades mili-

nes, el debate sobre los medios militares y la voluntad política —en dotarse de ellos y utilizarlos— ha sido recurrente.

Según algunos analistas, la incapacidad europea desde la posguerra es calculada. Los Estados europeos voluntaria y decididamente dejaron de dotarse de medios militares para forzar la presencia norteamericana en su defensa (20). Sin negar el resultado final otros atribuyen menos «cálculo y voluntad» en el lado europeo, y achacan la incapacidad europea a las dificultades económicas y políticas (21) en los primeros años de la guerra fría y la especialización *de facto* entre los norteamericanos con capacidades expedicionarias, proyectables y nucleares; y los europeos dedicados a la defensa territorial y, por razón de eficacia, sometidos a la especialización por misiones (*role-sharing*). Esto explicaría el porqué de las deficiencias, la existencia de unas capacidades desfasadas —y teóricamente— inútiles para las nuevas misiones.

Las Fuerzas Armadas de los países de la Unión Europea han sido fundamentalmente ejércitos territoriales (*land heavy* y *man intensive*), hasta hace poco compuestos por efectivos de reemplazo, sin capacidad de proyección destacable (salvo las limitadas excepciones de Francia y Reino Unido), con unos plazos de disponibilidad elevados y con un equipamiento acorde al escenario de la guerra fría.

El cambio en el entorno estratégico y la concreción de las nuevas misiones requiere la adaptación de las Fuerzas Armadas, la adecuación de sus capacidades a la realidad geoestratégica. Pero como manifiestan nume-

tares en el seno de la PESD. Es sin embargo, resultado de muchos otros los «hitos» desde la caída del muro de Berlín, como la guerra del Golfo 1991, las crisis de los Balcanes (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Albania, Kosovo, antigua República Yugoslava de Macedonia) o la crisis de los Grandes Lagos.

(20) Florentino Portero: «Para resolver el problema que planteaba la *Flexible Response* se optó por hacer inviable la respuesta al mismo nivel de la agresión. Los europeos no hicieron las inversiones necesarias para poder dotarse del número de divisiones capaces de contener un hipotético ataque soviético, forzando a una rápida escalada hacia el umbral nuclear. Por esta razón muchos analistas han afirmado que la Alianza Atlántica sólo ha tenido una estrategia durante el largo periodo de la guerra fría, la *Massive Retaliation*» en «Las relaciones trasatlánticas», documento de trabajo del Real Instituto «Elcano», 31 mayo 2002. disponible en: www.realinstitutoelcano.org/documentos/3.asp

(21) Como consideración política basta recordar que Alemania es considerada un enemigo potencial en los Tratados de Dunkerque en 1947 y Bruselas de 1948 por el que se establece un mecanismo de legítima defensa colectiva. Esta situación no se resolverá hasta 1954 cuando el Tratado de Bruselas modificado permite la adhesión de Italia y la República Federal de Alemania.

rosos estudios la opinión pública europea (22) tiene tan asumida esta incapacidad militar y le resulta tan cómoda, que será difícil impulsar los necesarios esfuerzos presupuestarios para actualizar los instrumentos de defensa.

Ahora bien, tampoco hay que dramatizar sobre la diferencia entre las capacidades europeas y las norteamericanas, definiendo unas como «débiles» y «blandas» respecto de la hiperpotencia militar; vistas en su conjunto las capacidades militares de los Estados miembros de la Unión Europea son la segunda potencia mundial, y de una forma muy destacada si se considera su capacidad de proyección comparada con la de Rusia o China.

Sea como fuere Europa, o las naciones europeas no parecen disponer de los medios militares adecuados para las misiones actuales (23), para hacer frente a los previsibles riesgos y amenazas que han quedado recogidos en la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en la Cumbre de Bruselas el 13 diciembre 2003.

La única forma que tiene la Unión Europea para disponer de capacidades militares es que los Estados miembros, de forma voluntaria, presten las propias o decidan adquirirlas de forma coordinada, conjunta o común.

El Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (ECAP) de 2001 y la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) de 1999 o el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC) de 2002 reflejan un consenso —internacional— sobre las deficiencias en las capacidades militares europeas. Reconocer el problema es un requisito indispensable y previo al planteamiento de cualquier solución. Pero las soluciones son también nacionales y las decisiones sobre requerimientos, especificaciones y adquisición

(22) No sólo la opinión pública, a raíz de la crisis albanesa la UEO, preparó y tenía dispuestos los planes de contingencia para el empleo de una fuerza europea en Tirana. Los políticos se escudaron en una —inexistente— incapacidad europea para llevar a cabo la operación que finalmente se produjo liderada por Italia (*Alba*) ya sin bandera europea. De la misma forma la Fuerza Internacional de Estabilización (ISAF) en Afganistán, desde el agosto de 2003 bajo responsabilidad OTAN, podía haber sido una operación europea pues las capacidades y efectivos eran —y son— fundamentalmente europeos y la ISAF ha estado, entre otros, bajo el mando británico y del Cuerpo de Ejército holandés-alemán.

(23) En un interesante trabajo Carlota Encinas, *ARI* número 321 «Las capacidades europeas: la cruda realidad de los números presenta el estado actual del proyecto europeo de constituirse en un actor con capacidad de acción autónoma respaldada por una fuerza militar creíble; y lo hace partiendo del objetivo principal de Helsinki para con la lógica del donde ir, qué fuerza proyectar, con que llegar, cómo hacerlo funcionar y con qué se puede pagar, mostrar las deficiencias europeas.»

corresponden a las autoridades de planeamiento nacionales que, aún asumiendo las directrices genéricas de la ECAP/PCC pueden decidir invertir en capacidades distintas a las ahí establecidas y priorizadas. En España de los cuatro programas principales aprobados por el Consejo de Ministros —el vehículo de combate *Pizarro* y los submarinos S-80 (24)— no están incluidos en la ECAP. Incluso en Estados Unidos —que dispone de «todas» las capacidades— las actuales operaciones en Irak o Afganistán han puesto de manifiesto discrepancias sobre la política de adquisiciones, sobre si las capacidades se adquieren según los requerimientos del pasado más que en función de las necesidades del futuro (25).

Es razonable suponer que, entre otras, la mejora de las capacidades militares europeas pretende acortar la brecha con Estados Unidos y transformar el instrumento militar y permitir la operación combinada con sus Fuerzas Armadas; repartir mejor la carga militar en la OTAN y constituir un auténtico pilar europeo de defensa; ser un actor global y garantizar la concertación —y preferencia de la coalición estable frente a las coaliciones *ad hoc*— de Estados Unidos y Europa.

Surge, no obstante, una pregunta lícita que la división sobre el conflicto de Irak ha dado mayor relevancia: ¿para qué se necesitan estas capacidades militares? La cuestión no se agota —en el ámbito de la Unión Europea— en el espectro de las *misiones Petersberg*, en la incorporación de la lucha contra el terrorismo o la necesidad de acompañar a Estados Unidos en su campaña global (26). Esta misma pregunta sobre ¿para qué?, cual es el objetivo y utilización de esas capacidades aparece incluso en la escena nacional en el debate de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 en el Pleno del Congreso de los Diputados (27).

(24) El Consejo de Ministros autorizó el inicio de las actuaciones necesarias para la adquisición de cuatro programas de armamento de 24 helicópteros de ataque, un buque de proyección estratégica, 212 vehículos de combate *Pizarro* y 4 submarinos S-80 por un importe global de 4.176,87 millones de euros.

(25) Por ejemplo, HELLMAN, C.: «Spending on the wrong weapons: what the pentagon should be buying for Iraq and Afganistan» Center for Arms Control and Non-Proliferation, diciembre 2003.

(26) BASIC briefing «NATO ministerial meetings in Brusseles» 3 diciembre 2003. Plantea preguntas como ¿por qué deben los europeos gastar más para imponer el nuevo orden mundial americano?, ¿es el gasto dirigido a las capacidades el camino correcto?, ¿sería mejor dedicar el gasto de defensa al análisis de las amenazas y al posible tratamiento de sus causas?, ¿cuáles son las implicaciones negativas de una carrera armamentista entre aliados? en: www.basicint.org/pubs/natobref.htm

(27) Jordi Marsal: «Otros años teníamos un debate sobre los tres primeros aspectos: sobre cuánto se gasta, en qué se gasta y cómo se gasta, pero este año la situación ha cam-

Las capacidades disponibles

Las capacidades militares disponibles son las capacidades de las Fuerzas Armadas de los Estados miembros (28). El ejercicio de la PESD es puramente intergubernamental y voluntario, sólo tendrá a su disposición lo que los Estados miembros quieran facilitar. No hay un Ejército europeo ni capacidades de titularidad común, y evidentemente no hay obligación de que determinado país aporte determinadas capacidades. ¿Cómo se pueden determinar las capacidades militares europeas? Baste recordar que el catálogo de compromisos nacionales con las capacidades y fuerzas que aportan los Estados miembros y candidatos no es públicos (29). En este contexto debe entenderse que la capacidad militar de Europa se refiere a las capacidades potencialmente puestas a disposición de la Unión Europea por los Estados miembros y los candidatos, y a ellas se refiere este apartado.

Es importante destacar que si las capacidades de la Unión Europea proceden de las capacidades que los Estados miembros están dispuestos a comprometer, la PESD de una Unión Europea de 15 países se nutre en su mayor parte de lo que pueden ofrecer los grandes; en concreto el presupuesto de Defensa del Reino Unido y Francia supone el 47% de los gastos en defensa de la Unión Europea (30) y sus respectivas Fuerzas Armadas son las únicas con capacidad y experiencia para proyectar una fuerza suficiente. Sobre las cifras «conocidas» del Catálogo de Fuerzas (31)

biado radicalmente. Este año tenemos un debate sobre para qué se gasta, sobre los objetivos. ¿Por qué? Porque se ha roto el consenso que existía hasta el momento». Pleno del Congreso de los Diputados, debate de los Presupuestos 2004, 19 de noviembre 2003-Pleno, número 296, p. 15.702.

- (28) La naturaleza intergubernamental de las PESD está perfectamente reflejada en esta aproximación: no hay más capacidad militar que la de los Estado miembros; la Unión Europea no va a disponer de un Ejército –postura apoyado por los «neutrales» como Suecia e Irlanda, y «atlantistas» como Reino Unido y Dinamarca–; la Unión Europea no creará duplicidades con la OTAN, y no se prevé la adquisición de medios militares comunes: el proyecto de Constitución menciona en el artículo I-40 que: «La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades suministradas por los Estados miembros.» Si se añade la diversidad de «culturas de Defensa» de los Estados miembros y la formulación explícita del empleo de estas capacidades se entiende la dificultad de este proceso.
- (29) El principal documento público en el que se recogen algunas cifras con las contribuciones nacionales al objetivo principal es el Documento C/1.734 de la Asamblea Parlamentaria de la UEO. Disponible en: www.assembly-weu.org
- (30) Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, representan el 76% del gasto en defensa. Si se incluye a España, cinco países participan con el 82% de un hipotético «Presupuesto de Defensa europeo».
- (31) Documento C/1.734 Asamblea Parlamentaria UEO, véase nota 29.

los efectivos comprometidos por Alemania, Francia y el Reino Unido suponen más de la mitad de la fuerza; con los de España e Italia suponen el 75% de los efectivos comprometidos por los Estados miembros a la FRR europeo establecida en Helsinki. Es razonable entender que estos Estados pretendan tener algo más de control sobre la PESD. La cooperación reforzada en este ámbito está excluida en los tratados, aunque la definición de la cooperación estructurada, que se impone para avanzar en este campo no deja de ser un eufemismo para una modalidad de cooperación reforzada, parece que afectará poco al mecanismo de toma de decisiones en la construcción de la PESD.

Sobre las capacidades disponibles, incluidas las programadas por los Estados miembros, podemos hacer un breve repaso —que evidentemente no pretende ser exhaustivo— según determinadas áreas.

El mando, planificación y control de una operación

La cadena de mando en una operación de la Unión Europea decidida por el Consejo estará bajo la dirección estratégica y control político del Comité Político y de Seguridad y debe incluir Cuarteles Generales (CG) en tres niveles: Estratégico o de la Operación (CGO) *Operation Headquarters*, Táctico o de la Fuerza (CGF) *Force Headquarters* y Componente (CGC) *Component Command Headquarters*. Su naturaleza variará según la participación de la OTAN (32) como en la práctica ha sucedido con las operaciones *Concordia* y *ERCOSUR* (33). En la actualidad parece que únicamente tres países de la Unión Europea disponen de capacidades de CG para liderar una operación en sus niveles estratégico o táctico: Francia con el EMA (*État-Major des Armées*) (35); Reino Unido con su CG Conjunto Permanente (PJHQ) incluida su capacidad desplegable; y Alemania cuyos cuarteles de los Cuerpos de Ejército II y IV pueden asumir las funciones de cuarteles proyectables táctico y estratégico respectivamente (35). A estas capacidades pueden añadirse, aun considerando la

(32) Las experiencias con ISAF donde la OTAN proporcionó un discreto apoyo a los mandos turco y alemán-holandés antes de asumir la responsabilidad de la misión. O la asistencia a la División Multinacional polaca en Irak. O específicamente con la Unión Europea, como tal, en la operación *Concordia*.

(33) En la operación *Concordia* el CGO se consintió en SHAPE, en la operación *Artemis* el CGO se estableció en París en el Centro de Planificación y Conducción de Operaciones.

(34) El Ministerio de Defensa francés afirma en su *Concept Interarmée Déploiement des Forces* que sería capaz de proporcionar los medios necesarios para la conducción estratégica o táctica de una operación multinacional. en: www.defense.gouv.fr/ema/texte/concept/princ.htm

(35) Los cuarteles de Potsdam y Ulm en: www.deutschesheer.de

ausencia de capacidad conjunta y su inclusión en la estructura de Fuerzas de la OTAN, los CG de alta disponibilidad de los países de la Unión Europea declarados operativos por la OTAN, entre ellos el HQ NRDC-SP de Bétera.

Capacidades espaciales

La capacidad espacial más destacada, que permitirá a la Unión Europea disponer de medios C4IRS, capacidad de guiado y autonomía del GPS norteamericano será el Sistema de Posicionamiento y Navegación Global Galileo (36) que aunque de naturaleza civil tiene evidentes implicaciones militares. De hecho, esta naturaleza civil es lo que ha permitido su desarrollo con cargo a presupuestos comunitarios y por tanto su titularidad europea. Además de este proyecto europeo los distintos Estados miembros, colectiva o individualmente, disponen de diversas capacidades de observación y comunicación vía satélite.

Capacidades de observación: hasta el 2003 se basaba en el *Helios I*; desde entonces *Helios II* (37), *SAR Lupe* (38), *Cosmo SkyMed* (39), *Ishtar* (40), *Topsat* (41) son proyectos de satélites de observación óptica o radar, que entrarán próximamente en servicio y que constituirán, junto con el Programa Pleyades (42) las capacidades de observación e inteligencia a la Unión Europea. En el análisis de la imagen —para producir inteligencia— la Unión Europea cuenta con el Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz (que trabaja también con imágenes de origen comercial).

-
- (36) Deberá estar operativo para el 2008: «El programa comprende cuatro fases diferenciadas: la fase de concepción, concluida a finales de 2000; la fase de desarrollo, que se extenderá hasta 2005; la fase de despliegue, hasta 2007 y la fase de explotación, que comenzará en 2008.» Según el Consejo de Transportes y Telecomunicaciones número 2.420 celebrado en Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2002. Disponible en: www.ue.eu.int
- (37) El Programa Helios II liderado por Francia (España y Bélgica participan con el 5%) consiste en dos satélites ópticos de muy alta resolución (80 centímetros) en los espectros visible e infrarrojo. Asamblea Parlamentaria de la UEO documento A/1822.
- (38) Programa alemán de satélite radar.
- (39) Programa italiano que consiste en tres satélites ópticos y cuatro radares.
- (40) Programa español de satélite óptico.
- (41) Sistema británico en servicio de resolución media.
- (42) Programa multinacional liderado por Francia, dos satélites con componentes ópticos y cuatro con observación radar posibilitarán, por su maniobrabilidad, imágenes muy precisas –0,7 metros– de cualquier zona en relativamente poco tiempo. (Lanzamientos previstos de 2003 a 2007).

Capacidades de comunicación: son, por el momento (43), unas capacidades muy fragmentadas donde Francia (*Syracuse*), el Reino Unido (*Skynet*) e Italia (*Sicral*) operan satélites de comunicaciones militares y tienen programadas sus actualizaciones con nuevos lanzamientos hasta el 2006; España y Alemania están desarrollando los propios (*Spainsat* y *X-star* y *Satcom* respectivamente); otros Estados están considerando la utilización de satélites civiles para este propósito.

La colaboración espacial en la Unión Europea parece producirse más que en programas conjuntos de sistemas satélites en el intercambio de información o utilización conjunta de los sistemas nacionales. En la capacidad espacial europea Francia es el actor principal, entre otras razones porque invierte más que el Reino Unido, Alemania e Italia juntos.

Capacidades aéreas

Respecto a las capacidades radar sobre plataformas aéreas para el control del espacio aéreo Francia y el Reino Unido disponen de 11 aparatos de alerta temprana AWACS, aparte de los 18 de la OTAN que podrían apoyar una operación europea; Grecia y Suecia tienen o proyectan adquirir 10 aparatos de alerta temprana *Eireye*. En lo relativo a los Sistemas Aéreos para la Vigilancia del Terreno (AGS) *Air Ground Surveillance* el único sistema disponible para la Unión Europea es el *Astor* británico, semejante al *J-Stars* norteamericano; el posible desarrollo de un Sistema AGS permitiría resolver las deficiencias en las Capacidades Inteligencia, Vigilancia, Reconocimiento y Adquisición de Objetivos (ISTAR) *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*.

La capacidad de transporte aéreo pesado es prácticamente inexistente —hay cuatro C-17 británicos— y Europa ha tenido que recurrir al alquiler de aparatos *Antonov-124* rusos o ucranianos; el transporte estratégico se resolverá parcialmente con el A-400M, pero la carga máxima de estos aparatos (35 toneladas) obligará a suplir estas carencias con el «alquiler» de aparatos de transporte pesado. Respecto al transporte táctico los países europeos dispone de unos 300 aparatos *Lockheed C-130* (o *Transall C-160*) y más de 140 aparatos de menor capacidad como los CASA 212, 235 y 295; no obstante las deficiencias en este campo son manifiestas, lo que justifica el programa A-400M.

(43) Alemania, Francia y Reino Unido habían decidido establecer un sistema conjunto para el año 2005 (*Trimilsatcom*) pero lo han abandonado.

Los países europeos disponen de una flota de no más de 70 aparatos de reabastecimiento en vuelo. Este número limita seriamente la capacidad de operar —tanto en distancia como intensidad— y no hay posibilidad de recurrir al alquiler de aparatos.

En cuanto a cazas, de superioridad aérea o de ataque a suelo, las naciones europeas disponen de más de 3.500 aparatos. Quince fuerzas aéreas que operan hasta 27 distintos tipos de aparatos, desde los europeos *Tifón*, *Tornado*, *Mirage*, *Harrier*, *Jaguar*, *Rafale*, *Gripen* hasta los norteamericanos F-5, F-16 o F-18 suponen una tremenda ineficiencia; y esto considerando sólo las plataformas, pues cada modelo de avión en cada fuerza aérea tiene sus diferencias en comunicaciones, configuración, etc. Se puede afirmar que no más de 1.200 de estos aparatos se encuentran en unidades operativas, y que la capacidad ofensiva que pueden ofrecer es más bien modesta (44); son incapacidades reconocidas la Supresión de la Defensa Aérea Enemiga (SEAD), la baja detectabilidad (*Shealt*), los desarrollos en misiles de ataque a suelo, las municiones guiadas o de precisión e incluso el grado de adiestramiento de los pilotos. No es objeto de este capítulo pero pareciera que los respectivos Ejércitos del Aire, hubieran buscado su especialización en las misiones más «aéreas» —intercepción y superioridad aérea— abdicado de los Ejércitos de Tierra el Apoyo Aéreo Cercano (CAS), obligando a éstos a dotarse de elementos aéreos. Se puede afirmar, no obstante, que gracias a la OTAN las fuerzas aéreas han mantenido capacidades interoperables e incluso estructuras combinadas permanentes.

En las capacidades aéreas es necesario incluir los Vehículos No Tripulados (UAV) como instrumentos imprescindibles para la vigilancia, reconocimiento, inteligencia y evaluación de daños en las operaciones actuales, la posibilidad de que los Elementos Aéreos No Tripulados (UCAV) abre la utilización a misiones más definitivas. Los UAV se distinguen entre estratégico o táctico, más bien por altitud de operación y el alcance o autonomía del aparato, los necesarios son de altitud media (MALE) y de gran altitud (HALE), pero ambos precisan de un sistema de comunicaciones por satélite, tanto para su guiado como para la transmisión de la información de

(44) En el conflicto de Kosovo los norteamericanos efectuaron mas del 80% de las operaciones aéreas, y salvo algunos aparatos —entre ellos los F-18 del destacamento Ícaro—, que dotados con Flir resultaron tremendamente útiles en acciones combinadas con aparatos de la USAF como los del Ala 31 que operaba desde Aviano, la única pega puesta a los F-18 era relativo a la seguridad de su sistema de comunicaciones, las capacidades aportadas por las naciones europeas eran deficientes, redundantes o inútiles.

sus sensores. Por el momento, son numerosos los programas de este tipo de capacidades que individual o coordinadamente están en marcha en Europa, pero sus resultados no serán efectivos hasta el año 2010; por el momento los elementos empleados son plataformas de origen norteamericano.

Munición de precisión

La munición guiada o de precisión se ha convertido en un elemento decisivo para la conducción de operaciones en el nuevo escenario estratégico; es la munición necesaria para el nuevo tipo de misiones (45) empleada desde plataformas aéreas, navales o terrestres. Se trata de ingenios que son capaces de impactar en el objetivo designado con elevada precisión desde largas distancias, como los misiles *Tomahawk*, *Scalp*, *Erco Shadow*, *Taurus*, *Standard* y *Cruise*, o las bombas aéreas *Calcm*, *Paveway* o *Jdam*. De los misiles de alta precisión de al menos 250 kilómetros de radio de acción, el Reino Unido dispone en estos momentos de *Tomahawk* y el *Erco Shadow*, junto con Francia e Italia hay programas para adquirir hasta 1.700 misiles de crucero *Scalp/Erco Shadow*. Alemania planea adquirir el *Taurus*. En España esta capacidad se encuentra fundamentalmente en las dotaciones de las fragatas F-100 —en el futuro también en los submarinos S-80— y en las bombas empleadas en las plataformas aéreas. El coste de adquisición de este tipo de municiones se reduce progresivamente y el mayor impedimento se encuentra en la transferencia tecnológica de Estados Unidos y los presupuestos nacionales.

Manteniendo el esfuerzo actual, pese a las deficiencias detectadas, será una de las capacidades que estará adecuadamente cubierta en un futuro próximo. Cabe recordar aquí que el «retraso» europeo se debe más a la falta de demanda y necesidad, que a la incapacidad tecnológica, pues la amenaza considerada y la respuesta necesaria —de supervivencia— no incluían el «daño colateral» y la obligada «limpieza» que se exige actualmente en el empleo de la fuerza, máxime en operaciones militares distintas de la «guerra».

(45) En la primera guerra del Golfo (1991) sólo el 9% de la munición era de precisión, en Kosovo (1999) el 30%, en Afganistán (2002) el 55% y en Irak (2003) casi el 70% puede considerarse munición guiada o de precisión. La precisión no sólo reduce efectos no deseados, también reduce coeficientes de seguridad en la destrucción de objetivos, de 1991 a 2003 se ha reducido a una décima parte el número de operaciones —y de aparatos— necesarias para destruir idéntico número de blancos.

Capacidades navales

Las Marinas de los países europeos son muy interoperables, e incluso fácilmente integrables, como las Armadas de Bélgica y Holanda, o las agrupaciones estables de la OTAN. De las capacidades navales relevantes, Europa dispone de medios de mando y control embarcado (el buque *Castilla*, sería un ejemplo), salvando el control de las líneas de aprovisionamiento que constituyó una de las misiones fundamentales de las Marinas europeas durante la guerra fría en el ámbito naval se consideran vitales las capacidades de transporte estratégico, apoyo en operaciones, control litoral y capacidad de ataque tierra. La escasa capacidad de transporte estratégico pesado europeo es, de hecho, naval; los carros y equipos pesados han de desplazarse por vía marítima.

En la actualidad cuatro naciones europeas disponen de arma aérea embarcada, son en total seis portaviones (el francés *Charles de Gaulle* de propulsión nuclear que dotado de catapultas permite las operaciones del *Rafale* y el *Super Etendard*, y los británicos *Invencible*, *Illustrious* y *Ark Royal*, junto con el *Garibaldi* italiano y el *Príncipe de Asturias* de la Armada española, que operan aparatos *Harrier* y de ala rotatoria) y están en proyecto u construcción otros cinco —dos de la Royal Navy (46) que sustituirán a los tres de la clase *Invencible*, uno francés para reemplazar al *Foch*, el nuevo *Andrea Doria* (47) italiano y el buque de proyección estratégica español—. En cuanto a buques con fuerza helitransportada la Royal Navy opera el *Ocean* (y planea dotarse de un segundo buque), Francia está adquiriendo el *Mistral* y el *Tonnere* buques de proyección y mando con capacidad de transporte de helicópteros (NH-90). Para el año 2010 en total Europa puede disponer de cuatro portaaviones y hasta ocho buques con arma aérea embarcada.

Respecto de la capacidad anfibia se puede observar en el cuadro 1, p. 158, los medios de los países de la Unión Europea; a esto hay que añadir la futura incorporación por los programas proyectados en el Reino Unido dos LPD de gran capacidad (*Bulkward* y *Albion*) y cuatro LPD tipo *Galicia*; también en proyecto otros seis LPD de la misma clase, dos para Alemania y uno para Bélgica, Holanda, Polonia y Portugal. El total para el año 2010 puede estimarse que Europa contará con 20 LPD (de 10.000 a 20.000

(46) Para ampliar la información de estos nuevo portaaviones británicos en: www.royal-navy.mod.uk/static/pages/1971.html

(47) Las características de esta nueva unidad de la Marina italiana pueden recogerse en: www.marina.difesa.it/programmi/programmi01.htm

Cuadro 1. Plataformas anfibas.

| Países | Plataformas |
|------------------|--|
| España (4) | 2 LST (400 efectivos, 500 toneladas vehículos) 2 LPD (620 efectivos, 2500 toneladas vehículos) |
| Francia (9) | 2 LPD (470 efectivos, 30 carros) 2 LPD (350 efectivos, 25 carros) 5 LSM (140 efectivos, 12 vehículos) |
| Grecia (6) | 5 LST (300 efectivos, 18 carros) 1 LST (400 efectivos, 18 carros) |
| Italia (3) | 3 LPD (350 efectivos, 30 vehículos) |
| Países Bajos (1) | 1 LPD (600 efectivos) |
| Reino Unido (5) | 1 LPH (800 efectivos, 18 helicópteros) 4 LSL (340 efectivos, 16 carros, 1 helicóptero) 1 LPD (400 efectivos) |

LPD (*Landing Deck Platform*). LST (*Landing Ship Tank*). LSM (*Landing Ship Medium*).
LPH (*Landing Platform Helicopter*). LSL (*Landing Ship Logistic*).

Fuente: ARI número 32, véase nota 23.

toneladas) y hasta ocho naves con capacidad anfibia de dimensiones inferiores, además de naves Ro-Ro. A los que habría que incorporar las capacidades civiles alquiladas (el Reino Unido ha contratado la construcción, mantenimiento y operación seis de buques Ro-Ro a empresas civiles que pueden ser utilizados por la Royal Navy en caso de necesidad).

En cuanto a las capacidades de combate, proyección de fuerza y control de litoral, hay que constatar que actualmente es limitada, aunque las naciones europeas se están dotando de hasta 31 fragatas o destructores (buques de 5.500 a 7.200 toneladas) con capacidades de defensa aérea. Como en la mayoría de los proyectos de los países de la Unión Europea la fragmentación y diversidad de las clases de navíos en ejecución hace que las inversiones globales sean ciertamente ineficiente. Son desde las tipo 45 de la Royal Navy, pasando por las *Horizon* de la Marine Nationale hasta las F-100 de la Armada española dotadas con medios para el control del espacio aéreo, protección de teatro y capacidad de ataque a tierra con misiles. Si a esto se añade la incorporación de helicópteros de ataque a la fuerza helitransportada se deduce que las capacidades anfibas,

serán incrementadas de forma importante. Respecto a las necesidades que plantea la operación costera o de litoral, los europeos disponen de una elevada capacidad contraminas, de hasta 220 navíos entre cazaminas y dragaminas.

Capacidades terrestres

Sobre las capacidades de los Ejércitos de Tierra, se debe destacar el exceso de elementos pesados, la ineficiencia en la generación de fuerza proyectable y la inadecuación de los medios de autoprotección —individual y colectiva— y de C4ISTAR.

La capacidad de la Unión Europea para desplegar CG se ha incrementado notablemente gracias al establecimiento de los CG terrestres de alta disponibilidad, a nivel cuerpo de ejército HRF(L)-HQ (*High Readiness Force [Land] Headquarters*) en la OTAN. La Unión Europea dispone de esta capacidad con el multinacional del Eurocuerpo en Estrasburgo; el del Cuerpo de Ejército alemán-holandés I GE/NL; el de Bétera (España) constituido sobre las Fuerzas de Acción Rápida (FAR); el ACE ERCO Reaction ERCO (ARRC) del Reino Unido; y el italiano, en Milán, generado sobre las Fuerzas de Proyección (FOP). Si a éstos se le añaden los CG de menor disponibilidad FLR-HQ (*Force Lower Readiness [Land] Headquarters*) para las rotaciones, la Unión Europea cuenta con hasta nueve cuarteles con capacidad para conducir operaciones de un cuerpo de ejército (hasta 60.000 efectivos) sobre el terreno gracias al enorme esfuerzo en medios de Mando, Control, Comunicación y Computación (C4) de las naciones líder de estos CG.

Las fuerzas de los países europeos han acumulado una enorme experiencia en operaciones de mantenimiento de la paz, y no pocos de los cuarteles antes mencionados han tenido responsabilidades sobre el terreno sea en Bosnia (1995), Albania (1997), Kosovo (1999), Sierra Leona (2000), Kabul (2001) o Congo (2003). Las capacidades terrestres del Reino Unido, Francia, Italia, España y Holanda —en el orden mencionado— son de suficiente entidad (48) y cuentan con la experiencia necesaria para acometer la totalidad de *misiones del espectro Petersberg*.

(48) Sin ánimo de ser exhaustivos: Reino Unido incluye un CGC para sus FRR, dos CG divisionales, y ocho brigadas completas. Francia dispone de un CG de cuerpo de ejército, cuatro CG divisionales y nueve a nivel brigada, además del logístico con uno divisional/cuerpo ejército y dos de brigada. Alemania contará, tras la reforma del Bundeswehr que eliminará la distinción entre efectivos de defensa y FRR, con siete CG divisionales y 14 de brigada, además de cuatro de apoyo a la fuerza y dos logísticos.

Sería demasiado extenso intentar acometer una descripción del material del que disponen los Ejércitos de Tierra de la Unión Europea, si acaso destacar la diversidad de plataformas en comparación con las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Los países europeos producen hasta cuatro tipos de carros de combate y multitud de vehículos de combate de Caballería e Infantería, esta fragmentación es excesiva y los gastos en el desarrollo, producción, adquisición y mantenimiento de estas plataformas altamente ineficientes (49).

Del conjunto de las capacidades disponibles descritas en este punto se deduce que se cubren con creces, en la mayoría de las áreas consideradas, los términos numéricos establecidos en el objetivo general de Helsinki. Son determinados elementos muy específicos o capacidades puntuales las que impiden declarar plenamente cubiertas las necesidades de la FRR europea original planteada en 1999, junto con un nuevo nivel de ambición y una evaluación más realista del riesgo, que obligan a proseguir, no sólo con los programas en marcha, sino de concretar y dotarse de capacidades que se formularon de forma vaga y genérica.

Las capacidades europeas disponibles permitieron al Consejo Europeo acordar en Laeken que:

«La Unión Europea era ya capaz de conducir algunas operaciones de gestión de crisis» (50).

En mayo de 2003 la Unión Europea se declaró capacitada para efectuar la totalidad de las *misiones Petersberg*. Así la Conferencia de Capacidades, celebrada el 19 de mayo de 2003, declaró que:

«Sobre la base de las fuerzas con que se contribuyó al Catálogo de Fuerzas de Helsinki 2003, la actual evaluación militar de las capacidades militares de la Unión Europea es que en estos momentos la Unión Europea posee capacidad operacional en toda la variedad de

Italia dispone de tres CG divisionales y 11 brigadas, además de seis brigadas de apoyo a la fuerza y logística. España dispone de un CG de cuerpo de ejército, dos divisionales y mantiene ocho brigadas del Ejército de Tierra y una de Infantería de Marina. Los Países Bajos una división con tres brigadas, y otra aeromóvil, en total aportan 12 batallones y 12 unidades de apoyo y apoyo a la fuerza de entidad batallón.

(49) Aunque dirigido a estudiar la producción de estas capacidades, el brillante trabajo «La industria de defensa europea: presente y futuro» editado como *Cuaderno de Estrategia* del Instituto Español de Estudios Estratégicos recoge con suficiente claridad la realidad de esta multiplicidad de plataformas, la fragmentación del mercado y la ineficiencia de los gastos de defensa de los países europeos. disponible en: www.mde.es/mde/public/cuadernos/pdf/ce-121.pdf

(50) Anexo II de las conclusiones del Consejo de Laeken.

las *misiones Petersberg*, limitada y restringida por carencias reconocidas. Dichas limitaciones y constricciones se refieren al tiempo necesario para su despliegue y la existencia de altos riesgos en la gama superior de escala e intensidad, especialmente si se trata de operaciones concurrentes. Dichas limitaciones y constricciones en el pleno cumplimiento de los objetivos generales y de capacidad podrían reducirse si se siguieran las recomendaciones para hacer frente a las carencias. El impacto de estas limitaciones deberá evaluarse caso por caso, en función de la índole y exigencias específicas de cada una de ellas, así como de la contribución prevista de las capacidades requeridas» (51).

Sobre las capacidades europeas es lícito considerar otras cuestiones que en este pequeño universo orbitan entorno su utilización, el que los países europeos dispongan de determinados medios o capacidades no implica que la Unión Europea pueda emplearlos, y de hacerlo que lo haga como una fuerza militar coherente. Son las cuestiones referidas a la interoperabilidad y a los condicionantes de su disponibilidad, utilidad y empleo (en Inglés se emplean los términos *workability* y *usability*).

Evidentemente según sean las capacidades, su titularidad, las autorizaciones para su empleo, la cadena de mando, las reglas de enfrentamiento o del uso de la fuerza, se podrán utilizar —por el mando operativo— de una forma u otra y generalmente caso por caso.

En Europa existen distintos grados de autorización —o consulta— parlamentaria para el envío de contingentes y el empleo de la fuerza y los condicionantes son extraordinariamente diversos; en ocasiones aún teniendo la capacidad necesaria ésta no se pueden emplear. Así no sólo debe considerarse la naturaleza «objetiva» de la capacidad, esto es, el elemento (incluyendo su preparación, instrucción, adiestramiento, etc.) sino las circunstancias «subjetivas» del mismo (desde la doctrina en el empleo hasta la exigencia de un mando nacional para avalar la orden de un mando multinacional, aun habiendo transferido el mando operativo del elemento o unidad).

La multinacionalidad de las operaciones actuales tiene sus elementos positivos (entre otras la visibilidad política de una «comunidad internacional», y la incorporación de apoyos, elementos y capacidades necesarias para la misión) pero multitud de inconvenientes, principalmente de efica-

(51) Declaración sobre las capacidades militares de la Unión Europea de la Conferencia de Capacidades celebrada el 19 de mayo de 2003.

cia militar. Así para la anterior distinción «subjetiva» de la capacidad se incluye la «cultura y experiencia» en operaciones; desde la libertad operativa del jefe de unidad en la ejecución de las órdenes en los distintos Ejércitos, hasta el significado de determinadas expresiones para describir una situación como comprometida, de riesgo o crítica.

Los mecanismos para obtener capacidades

Desde el fin de la guerra fría y ante la evidente discrepancia trasatlántica en cuanto al poder militar, los medios adecuados y su modo de empleo, surgen las primeras voces que requieren de Europa una actitud más decidida no sólo respecto al reparto de la carga en OTAN (*burden shearing*), sino respecto a las capacidades militares necesarias para la nueva OTAN, las nuevas misiones y el nuevo escenario estratégico.

Los mecanismos de obtención de capacidades que, además reflejan un acuerdo sobre las deficiencias europeas, como la DCI el ECAP o el PCC se refieren a planes a corto-medio plazo para dotarse de determinadas capacidades, no son proyectos a largo plazo para resolver las diferencias entre la estrategia, doctrina y medios de Estados Unidos y Europa.

Estas iniciativas recogen decisiones —de arriba abajo— que no garantizan su ejecución —de abajo a arriba— en las planificaciones nacionales de los países participantes. De hecho ninguna de las iniciativas ha supuesto un incremento en los gastos de defensa de los países de la Unión Europea y es evidente que la mejora de las capacidades pasa por gastar mejor (entre todos), pero sobre todo gastar más.

No se puede insistir lo suficiente en que cualquiera que sea la formulación de la iniciativa, proyecto o plan para la mejora y/o adquisición de capacidades, por el momento, se refiere a las de los Estados miembros y se ejecutará a nivel nacional. Es evidente que en aquellas capacidades de las que nos se dispone, y cuya única forma de obtención sea por adquisición, será esencial la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (BITD) de los países europeos. La posibilidad de programar la ejecución y adquisición de una capacidad entre los Estados miembros —con participación nacional de empresas del Estado comprador— facilitará su obtención.

El método en la OTAN —DCI y PCC— la experiencia en los Balcanes puso de relieve las nuevas necesidades en las acciones combinadas, las carencias detectadas entre los aliados europeos tomando como referente las capacidades norteamericanas fueron plasmadas en un documento del

secretario de Defensa de Estados Unidos, William Cohen, que se convirtió en el año 1999 en la DCI. Ésta recoge un listado con 58 elementos principales a los que se deberían dar soluciones concretas. La finalidad es la mejora de las capacidades expedicionarias europeas y su propósito garantizar la interoperabilidad, para las nuevas misiones, con Estados Unidos. La DCI carecía, sin embargo, de una orientación estratégica común, no se vinculó —ni doctrinal, ni institucionalmente— al proceso de transformación de las Fuerzas Armadas norteamericanas, no estableció prioridades y fracasó al estimular inversiones en la modernización de las fuerzas europeas (52). No son pocas las preguntas respecto a la DCI. ¿Era excesivamente ambiciosa? ¿Cuál fue el grado de cumplimiento? ¿Fue un catálogo demasiado exhaustivo? ¿Las prioridades eran correctas? o ¿Inducían, por ser iniciativa OTAN, a algo demasiado «norteamericano»?

Sin duda, el hecho de que la OTAN estableciera en la Cumbre de Praga en noviembre de 2002 el PCC, responde a alguna de ellas. Las áreas de capacidades insatisfechas siguen siendo básicamente las mismas pero el nivel de ambición, el procedimiento y los objetivos parecen distintos. Sobre la DCI no eran pocos los comentarios de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas europeas que bromeaban sobre el grado de cumplimiento de los distintos apartados —que se evaluaban con verde, ámbar o rojo— y que reunión tras reunión debían mostrar algún progreso crómico, que nunca se puso a prueba.

El PCC se sustenta sobre la DCI, pero parece más «dirigido» agrupando en cuatro áreas las necesidades y coordinando, por medio de una nación líder, su ejecución:

1. Comunicaciones, mando y control, y adquisición de inteligencia.
2. Defensa nuclear, química, bacteriológica y radiológica.
3. Capacidad de despliegue y sostenimiento, o supervivencia para poder operar.
4. Eficacia operativa y efectividad de combate de la fuerza desplegada.

Según Edgar Buckley, en el *NATO review* de otoño 2002, existen tres grandes y significativas diferencias entre el PCC y su predecesora, que se fundamentan en las lecciones extraídas de la DCI. La primera es que la nueva iniciativa se centra en un área más reducida que la DCI. La segunda, que se basa en unos compromisos nacionales diferentes, mucho más

(52) GOMPERT, D. y otros: *Shoulder to Shoulder-The Road to U.S.-European Military Cooperation*. Center for Euro-Atlantic Military Analysis (GEAMA)-RAND 2002.

fuertes. Y la tercera es que da un énfasis mucho mayor a la cooperación internacional, incluyendo la especialización de funciones y el mutuo apoyo, contando con el impulso de la Unión Europea para el desarrollo de las capacidades militares.

En la PCC las naciones participantes se reúnen en grupos de trabajo sobre capacidades concretas, que pueden ser tanto nacionales, como multinacionales —OTAN o Unión Europea— así España participa en 19 esfuerzos multinacionales (7 ECAP y 12 PCC) y desarrolla 23 compromisos nacionales en el ámbito PCC.

Para reforzar los mecanismos de obtención de capacidades la misma Cumbre de Praga estableció la Fuerza de Reacción de la OTAN (NRF) *NATO Response Force* que a semejanza del objetivo general, pretende organizar una fuerza proyectable de muy alta disponibilidad que cuente con todos los elementos necesarios ocho incluidos en el PCC para la conducción de operaciones expedicionarias. Esta NRF está compuesta por aportaciones voluntarias de los aliados, casi la totalidad europeos, si bien cuentan con capacidades de Estados Unidos. La semejanza de la NRF con la FRR europea establecida en el objetivo general de Helsinki ha dado lugar a multitud de interpretaciones desde la competencia de ambas agrupaciones de fuerzas, hasta el apoyo mutuo que debe reforzar los esfuerzos transformadores de las Fuerzas Armadas europeas (53).

El método en la Unión Europea/ECAP

Como se ha mencionado en apartados anteriores el objetivo general marcado en el Consejo Europeo de Helsinki supuso la declaración de las capacidades que la Unión Europea estimaba necesarias para conducir las operaciones que bajo la denominación *Petersberg*, había decidido acometer. Estas capacidades no han sido cubiertas en su totalidad, aunque en mayo de 2003, se declarara capacitada para efectuar la totalidad de las *misiones Petersberg*.

En las Conferencias de Capacidades de la Unión Europea, los ministros de Defensa reiteran su compromiso para reducir estas limitaciones que imponen estas deficiencias, procurando que los Estados miembros se esfuercen por proporcionar más contribuciones a los inventarios actuales;

(53) Sobre el particular existe una amplia documentación, por ejemplo mister Rivolta en el Documento A/1825 de la Asamblea Parlamentaria de la UEO.

se comprometan a suministrar proyectos e iniciativas dentro de los actuales programas de los distintos Estados miembros; y suministren capacidades mejoradas, nuevas y suplementarias, mediante el proceso ECAP, poniendo en funcionamiento grupos de proyecto que aborden todas las carencias en materia de capacidades.

Lo cierto es que años después de comenzado el proceso no se vislumbran mejoras espectaculares, aunque hay que reconocer que la presión sobre determinados países para el cumplimiento de un esfuerzo mínimo parece ir modificando posiciones largamente «enrocadas». Así el que la Unión Europea haya aceptado la creación de una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, supone un paso gigantesco. La Agencia nace con el fin de respaldar a los Estados miembros en su empeño de mejorar las capacidades de defensa europeas en el ámbito de la gestión de crisis y de apoyar la PESD tanto en su estado actual como en su evolución futura, pero la participación de los ministros de Defensa en la Agencia, conformará a está como un auténtico Consejo de Asuntos de Defensa.

El ECAP

El ECAP (*European Capabilities Action Plan*) (54) deriva del establecimiento del objetivo general (*headline goal*) y de la necesidad de cubrir determinadas carencias para hacer efectivo —y posible— el establecimiento de la FRR europea que se definió en Helsinki. La «doble» traducción que se emplea para el ECAP como «Plan de Acción sobre Capacidades Europeas» o «Plan de Acción Europeo de Capacidades» es correcta pues el Plan es definitivamente europeo y se desarrolla en el marco de la Unión Europea y aunque es evidente que las capacidades serán adquiridas, mejoradas y desarrolladas por los Estados miembros, no dejan de ser europeas y, sobre todo, definidas en el ámbito europeo para hacer frente a las deficiencias establecidas ya en el Catálogo del Objetivo Principal de Helsinki 2000 y sus sucesivas revisiones.

Dicho Plan ECAP, que no dispone de mecanismos de «verificación» se basa en:

1. El incremento de la efectividad y eficiencia del esfuerzo en las capacidades militares europeas (evitando la fragmentación).

(54) Conferencia de Mejora de Capacidades. Consejo de Asuntos Generales con la participación de los ministros de Defensa celebrado en Bruselas, 19 de noviembre de 2001. Disponible en: www.ue.eu.int

2. La aproximación «de abajo hacia arriba» en la cooperación de defensa europea (decisiones nacionales voluntarias).
3. La coordinación entre los miembros de la Unión Europea y cooperación con la OTAN (evitar duplicaciones innecesarias y asegurar la debida coherencia y transparencia con la OTAN).
4. La importancia del apoyo de la opinión pública.

Establecido el objetivo general se determinó (55) el Catálogo de Fuerzas y/o Capacidades para su cumplimiento, el llamado Catálogo del Objetivo Principal de Helsinki (HHC) *Headline Goal Helsinki Catalogue*, demanda de medios.

Para la cobertura de este Catálogo se solicitaron contribuciones nacionales — voluntarias — que se recogieron en el Catálogo de Fuerzas ofertadas por los Estados miembros HFC (*Headline Goal Force Catalogue*), oferta de medios en la Reunión de Ministros de Defensa, que se denominó Conferencia de Compromiso de Capacidades (56).

De la comparación de ambos catálogos el HHC con los requerimientos y el HFC con las capacidades disponibles se elabora el Catálogo de Progreso de Helsinki (HPC) *Helsinki Progress Catalogue*, que ha servido para que los Estados realizaran contribuciones adicionales en la Conferencia de Mejora de Capacidades (57). Lamentablemente, como afirma Antonio Missiroli, por el momento no se han creado capacidades nuevas, adicionales a las existentes al comienzo del proceso (58).

Estos Catálogos se van actualizando regularmente, en la última Conferencia sobre Capacidades, el 19 de mayo de 2003, se ha aprobado una

(55) Elaborado por el HTF. Además para facilitar a la Unión Europea el acceso a la experiencia de la OTAN en la elaboración del objetivo principal de capacidades militares y garantizar la transparencia los trabajos se llevan a cabo en el seno del grupo de trabajo: HTF plus (*Headline Goal Task Force Group plus*), que no es sino el grupo de trabajo HTF de la Unión Europea reforzado con oficiales de la Alianza.

(56) Conferencia de Compromiso de Capacidades celebrado el 21 de noviembre de 2000.

(57) Consejo de Asuntos Generales con la participación de los ministros de Defensa celebrado en Bruselas, 19 de noviembre de 2001.

(58) MISSIROLI, Antonio: «Defence spending in Europe: Is Europe Prepared to Pay for Improved Capabilities?» *Análisis* para la Fundación Cicero, París 13-15 diciembre 2001 del ISS-Unión Europea «Para comenzar, es discutible que la Conferencia de Mejora de Capacidades celebrada en Bruselas en noviembre de 2001 fuera un ejercicio particularmente satisfactorio. A pesar de que las cifras absolutas parezcan impresionantes (más de 100.000 efectivos, 400 aeronaves y 100 elementos navales), es de destacar que la mayoría de estas fuerzas tienen “doble sombrero”, que no se han creado capacidades adicionales y que duplicidades en capacidades irrelevantes coexisten con sempiternas carencias en áreas críticas.» Disponible en: www.iss-ue.int

nueva versión del HHC 2003 que redefine los requisitos de la Unión Europea para el cumplimiento del objetivo principal a la luz de los progresos realizados y el HFC 2003 que contempla las contribuciones comprometidas en respuesta a los requisitos establecidos, esto es, las capacidades suministradas por los Estados miembros incluyendo las capacidades planeadas, y en ocasiones los proyectos de adquisición a corto, medio o largo plazo de los Estados miembros.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo de Niza, celebrado en diciembre de 2000, los miembros europeos de la OTAN que no lo son de la Unión Europea y otros países que son candidatos a adherirse a la Unión Europea también pueden contribuir a mejorar las capacidades militares europeas por medio de las contribuciones adicionales. En el Catálogo de Compromisos de Capacidades del año 2000 declararon sus compromisos (59) Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Noruega, Polonia, Rumania, República Checa y Turquía. Dichas capacidades actualizadas que han sido confirmadas en la Reunión Ministerial del 19 de mayo de 2003, que se incluyen en un apéndice al Catálogo de Fuerzas de Helsinki 2003.

A pesar de las nuevas aportaciones en la Conferencia de Mejora de Capacidades se detectaron 42 carencias (60), entre ellas un conjunto de «carencias críticas» o «significativas» para el cumplimiento del objetivo general, por ello se estableció el ECAP que conformado por 19 grupos de trabajo acometía 24 (según otros autores 21) de las carencias detectadas.

Dichos grupos de trabajo trataron sobre:

- Helicópteros de ataque/Helicópteros de apoyo.
- UAV-Unidades de Reconocimiento y Adquisición de Blancos (STA).
- Medios sanitarios/Unidades médicas avanzadas.
- Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF).
- Poder aéreo embarcado.
- Supresión de la Defensa Aérea Enemiga (SEAD).
- Reabastecimiento en Vuelo (AAR).

(59) Documento C/1734, Asamblea Parlamentaria de la UEO.

(60) Las 42 carencias se mencionan en los Documentos A/1823 párrafo 53 y A/1842 párrafo 46, de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, disponible en: www.assembly-weu.org. Este número varía, así aparece como 44 en el Documento del Real Instituto «Elcano». DRI 52 p. 20, disponible en: www.realinstitutoelcano.org e incluso 38 en el trabajo de Burkard Schmitt sobre la ECAP, disponible en: www.iss-ue.int

- Búsqueda y Salvamento de Combate (CSAR).
- Misiles de crucero/Munición guiada de precisión.
- Defensa Contra Misiles Balísticos de Teatro de Operaciones (TBMD).
- Módulos de comunicaciones móviles.
- CGO, CGF y CGC.
- Vigilancia de teatro e imágenes de reconocimiento aéreo.
- Recursos espaciales (ISR IMINT).
- UAV nivel estratégico (HALE-MALE) operacional y táctico.
- Alerta temprana y detección distante nivel estratégico.
- Transporte aéreo estratégico/Aviones de transporte pesado.
- Transporte naval-Buques Roll-On-Roll-Off (Ro-Ro).

Estos grupos de trabajo compuestos por al menos una nación líder por panel, participantes y observadores se reunieron de forma independiente. El trabajo de estos grupos fue coordinado por el HTF (*Headline Goal Task Force*) apoyado por el Estado Mayor de la Unión Europea. Durante esta fase no participaron en los trabajos, al menos de forma sistemática, ni los especialistas en adquisiciones, ni los responsables del planeamiento nacional por lo que no queda claro si y como el ECAP puede conducir al desarrollo de nuevas capacidades.

Con la presentación de los informes finales de estos 19 grupos de trabajo, en la Reunión de Ministros de Defensa en Atenas en marzo de 2003 finalizó la primera fase del ECAP. Estos informes pueden agruparse en dos familias según impliquen o no adquisiciones:

1. Los grupos que destacan la necesidad de dotarse de capacidades adicionales mediante iniciativas de adquisición, dichos grupos sugieren planes y programas para permitir la obtención de nuevas capacidades, esto es, por adquisición.
2. Los grupos que pretenden maximizar las capacidades disponibles planteando iniciativas que servirían para mejorar la eficacia de las capacidades de las que disponen los Estados miembros y de las que planean dotarse, esto es, que no implican ninguna adquisición. En dichos informes de los grupos de trabajo se plantean opciones de mejora de las estructuras y de desarrollo de procedimientos y de doctrina.

Con la discusión sobre estos informes en la Conferencia de Capacidades de 19 de mayo de 2003, comenzó la segunda fase del ECAP que implica la creación de grupos de proyecto para definir esas posibles opciones y aplicar los proyectos específicos, incluidas las soluciones mediante ad-

quisición u otras como el alquiler, la multinacionalización y la consideración de posibilidades de especialización de *roles*.

Por la naturaleza voluntaria y «de abajo a arriba» de este proceso de los 19 grupos de trabajo que presentaron sus informes hasta la Conferencia de Capacidades sólo había compromisos de los Estados miembros para la constitución de 10 (15) grupos de proyecto según el cuadro 2.

Reabastecimiento en Vuelo o Suministro de Carburante Aire-Aire (AAR)
Air to Air Refuelling

Las opciones de mejora de capacidad podrían incluir, entre otras cosas, la adquisición nacional o multinacional, la modificación de equipo, la contratación y el alquiler. En su informe el grupo de trabajo estableció que las estimaciones HHC se confirmaron en las recientes operaciones sobre ERCO-SUR nacional e Irak. A la luz de la experiencia la Unión Europea requerirá una flota de aviones de reabastecimiento en vuelo (*ARV-Tankers*) para poder

Cuadro 2. Grupo de proyecto.

| Países | Proyectos |
|--------------|---|
| España | Reabastecimiento en Vuelo (AAR) |
| Alemania | Búsqueda y Salvamento de Combate (CSAR) |
| Reino Unido | Cuarteles Generales (HQ) |
| Italia | Protección Nuclear, Biológica y Química (NBC) |
| Portugal | Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) |
| Países Bajos | Defensa Contra Misiles Balísticos de Teatro de Operaciones (TBMD) |
| Francia | Vehículos Aéreos No Tripulados (UAV) |
| Alemania | Transporte aéreo estratégico |
| Francia | Recursos espaciales |
| Bélgica | Temas de interoperabilidad y procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias |

Fuente: Burkart Schmitt ISS-Unión Europea.

suministrar apoyo en una operación táctica a una fuerza de 75 aparatos desplegados en el extranjero. Por el momento según la propuesta actual sólo se alcanzará la mitad de este objetivo. Como solución provisional el grupo de proyecto sugiere la adaptación de *Hércules* C-130 y el alquiler de aparatos civiles para su conversión en «cargueros» aéreos empleando un equipo modular. En cualquier caso los Estados miembros tendrán que cooperar en esta área para la adquisición de una flota multinacional de ARV y adoptar las medidas oportunas para equipar a los aviones de transporte A-400M de la capacidad de reabastecimiento en vuelo.

Búsqueda y Salvamento de Combate (CSAR)

Combat Search and Rescue

Las opciones de mejora de capacidad podrían incluir, entre otras cosas, el desarrollo de equipo, de doctrina y de conceptos, la formación y el aumento de la interoperabilidad de los equipos. El informe destaca, la Unión Europea no tiene deficiencias cuantitativas en esta área pero se precisan mejoras cualitativas. El grupo de proyecto está examinando una serie de posibilidades entre las que se encuentra establecer una doctrina conjunta con la OTAN y la preparación y conducción de ejercicios a nivel europeo. Los medios esenciales para estas capacidades incluyen los helicópteros de transporte de personal y los helicópteros de ataque, junto con unas capacidades de comunicación y transmisión en tiempo real. Aunque ya se cubren los requerimientos contemplados en el Catálogo del HHC se puede afirmar que los planes de adquisición de helicópteros de algunos Estados miembros supondrá una mejora sustancial en la calidad de las capacidades CSAR europeas para el 2009.

Cuarteles Generales (HQ) Headquarters

Las opciones de mejora de capacidad podrían incluir, entre otras cosas, la aplicación de planes nacionales de HQ, la identificación y la formación de refuerzos nacionales y la instalación de infraestructura de comunicaciones. En el informe correspondiente el grupo ECAP estableció que los Estados miembros disponen de un número suficiente de Cuarteles Generales Nacionales en los Niveles Estratégico u Operacional (OHQ), Táctico o de Fuerza Conjunta (FHQ) y Componente o de cada Ejército a Nivel Táctico (CCHQ). La principal dificultad es la dotar a estos cuarteles de la multinacionalidad necesaria para la conducción de operaciones de la Unión Europea. El grupo de proyecto deberá proponer procedimientos para el refuerzo de los cuarteles con contingentes de otras nacionalida-

des; adoptar procedimientos operativos para los cuarteles europeos; establecer la política de ejercicios para los cuarteles de cada nivel; y garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información y mando. También será importante definir la estructura del sistema europeo de mando e inteligencia. La naturaleza desplegable de estos cuarteles y su previsible despliegue en zonas de conflicto imponen requisitos importantes sobre capacidades transporte estratégico (naval o aéreo); de C4ISR; de Búsqueda y Salvamento de Combate; y de Autoprotección (NBC y TBMD); que evidentemente son abordados por sus respectivos grupos.

Protección Nuclear, Biológica y Química (NBC)

Nuclear, Biological and Chemical

Las opciones de mejora de capacidad podrían incluir, entre otras cosas, el desarrollo de doctrina y de conceptos y mediante la formación. Este grupo deberá coordinar sus trabajos con la OTAN, donde además se incluye la protección radiológica, pues este es uno de los compromisos de la Cumbre de Praga que además ha supuesto la activación de una fuerza de alta disponibilidad para la protección Nuclear, Biológica, Química y Radiológica (NBQR): el Batallón de Defensa NBQR de la OTAN, liderado por la República Checa y con efectivos de Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Hungría, Italia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Turquía y Reino Unido.

Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF)

Special Operation Forces

Parece que se han identificado las siguientes áreas importantes sobre las que trabajar: el establecimiento de una doctrina, la interoperabilidad de las SOF en general y la interoperabilidad de sus equipos de comunicaciones y apoyo cuando están desplegados en particular.

Defensa Contra Misiles Balísticos de Teatro de Operaciones (TBMD)

Theatre Ballistic Missile Defence

Las opciones de mejora de capacidad podrían incluir, entre otras cosas, la adquisición nacional y multinacional, la formación y una mayor multinacionalización de los HQ; no existe una deficiencia cuantitativa respecto de los sistemas terrestres en la Unión Europea, pero el panel ECAP destacó la necesidad de contar con sistemas TBMD embarcados. Hasta el año 2010 se tendrán que emplear de sistemas terrestres desplegables en sustitución de medios TBMD navales.

Vehículos Aéreos no Tripulados (UAV) Unmanned Aerial Vehicles

Las opciones de mejora de capacidad podrían incluir, entre otras cosas, conceptos operacionales, certificación de aeronavegabilidad (61) y orientaciones para la adquisición. Los UAV de carácter estratégico, tanto de elevada altitud HALE (*High Altitude Long Endurance*) como de altitud media MALE ERCOS (*Altitude Long Endurance*) son prácticamente inexistentes en el arsenal europeo para los que no hay una solución a corto plazo más que su adquisición. Otra cosa es lo referente a los UAV tácticos donde desde el *Siva* español, los *Fox* (AT1, AT2, EW) franceses hasta el *SkyEye R4E* británico, hay excesivos programas en marcha que deberán coordinarse, muy especialmente con el previsible desarrollo de los UAV de combate (UCAV) (62).

Transporte aéreo estratégico

Las propuestas indican la necesidad de coordinar las capacidades manteniendo la Célula de Coordinación Transporte Aéreo Europea (EACC) *European Airlift Coordination Cell en Eindhoven* como pieza central del proceso. La incorporación de los aviones de transporte A-400M paliará estas deficiencias, si bien su capacidad deberá ser aumentada con el alquiler de aviones de transporte pesados de Rusia o Ucrania. El objetivo HHC de transporte táctico para una base aérea avanzada establecía unas capacidades de 50 aparatos *Hércules C-130* (o *Transvall*) las contribuciones no alcanzan este requisito, por lo que el A-400M, cuando entre en servicio, deberá cubrir también estas carencias.

Recursos espaciales

El grupo de proyecto estudia distintas áreas como la utilización militar del espacio; la definición de requisitos para los elementos espaciales empleados en operaciones militares (comunicación, observación, vigilancia, etc.); programas multinacionales de adquisición de tecnologías espaciales

(61) La aeronavegabilidad en principio no era un parámetro importante por no comportar riesgos para un inexistente piloto, el incremento de los costes de la plataforma, y sobre todo de la carga de pago de la misión, justifican el establecimiento de la certificación. No hay fuerza aérea que soporte la pérdida de estos sistemas de manera continuada.

(62) Katia Vlachos-Dengler «From National Champions to European Heavyweights: The Development of European Defense Industrial Capabilities Across Market Segments» examina los proyectos europeos, en particular trata los UAV en las pp. 57-62 disponible en: www.rand.org/publications/DB/DB358/

y establecimiento de un sistema satélite europeo para el empleo del espacio como apoyo a la navegación o capacidades *centric netware warfare*.

Como se ha puesto de manifiesto en las capacidades específicamente contempladas por otros grupos de proyecto o trabajo de la ECAP, las necesidades espaciales son fundamentales para su desarrollo; las capacidades de los HQ, de C4, de ISTAR, de UAV dependen en gran medida de la disponibilidad de capacidad de transmisión de datos vía satélite.

Temas de interoperabilidad en procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias

El grupo de proyecto ha limitado la discusión referente a la interoperabilidad a la capacidad de los Estado miembros de ejecutar operaciones humanitarias y de evacuación, con especial atención a la disponibilidad inmediata de los medios y su posible empleo coordinado. Debe incluir los aspectos de apoyo médico avanzado, transporte, elementos modulares de emergencia.

Por lo que respecta a las adquisiciones, se prevé que los grupos de proyecto elaboren planes y programas a través de los cuales los Estados miembros participantes puedan desarrollar nuevas capacidades. Muchas de las carencias importantes de la Unión Europea se están abordando por iniciativas de los Estados miembros, si bien, fuera del proceso ECAP. Apoyándose en esta base, los Estados miembros han podido definir mejor sus contribuciones previstas en el FC 2003 para encontrar solución a las carencias. Se ha incluido en el HPC 2003 un nuevo análisis de los progresos conseguidos en el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea.

Coordinación Unión Europea/OTAN

El acuerdo final sobre la utilización de determinadas capacidades OTAN para operaciones dirigidas por la Unión Europea, el llamado «Berlín Plus» alcanzado el 13 de diciembre de 2002 (63) donde se recoge el acceso garantizado a los medios de planeamiento de la OTAN y se destaca la necesidad como en otras ocasiones de garantizar la transparencia del proceso y evitar las duplicaciones innecesarias. El Consejo Europeo de

(63) En: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm

Salónica (64) acogió con satisfacción la celebración y aplicación de los Acuerdos permanentes Unión Europea/OTAN, en particular «Berlín Plus», que favorecen la capacidad operativa de la Unión y proporcionan el marco para la cooperación estratégica entre ambas Organizaciones en materia de gestión de crisis. Esta utilización de medios OTAN se puso en práctica con la operación *Concordia* de la Unión Europea.

Para garantizar la coordinación se establece el sistema denominado Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (MDC), fruto de los grupos de trabajo HTF y el HFT-plus que elaboraron el HHC y de HFC, para permitir una comunicación fluida entre la Unión Europea y la OTAN. Al diseñar una estructura de fuerzas está sometida a un mecanismo de revisión y actualización para adaptarla a la evolución de los escenarios estratégicos y de los desarrollos tecnológicos, es necesario establecerla en plena transparencia y refuerzo con la que en su momento diseñe la OTAN.

En el Documento «Unión Europea y OTAN: requerimientos de capacidades coherentes y mutuamente reforzados» presentado por la Presidencia italiana, se recogen propuestas para mejorar la coordinación con la OTAN, y el Consejo Europeo de Bruselas invitó al SG/AR a proponer las medidas necesarias para:

- Mejorar la preparación de las operaciones de la Unión Europea con recurso a los medios y capacidades de la OTAN, de acuerdo con las orientaciones que contiene el documento de referencia
- Crear una célula, de componentes militares y civiles, para responder a los objetivos y principios expuestos en ese mismo Documento.

El Consejo Europeo (65) sigue destacando constantemente, la importancia de desarrollar de forma coherente y sinérgica las capacidades militares de la Unión Europea y de la OTAN cuando existan áreas de coincidencia así como la importancia que reviste, en este contexto, el grupo Unión Europea/OTAN «objetivos de capacidad» para garantizar el apoyo mutuo y la transparencia en lo referente a las capacidades tal como se define en el MDC.

Conclusiones

La Unión Europea es la primera potencia económica del mundo y un consumidor neto de materias primas y productos energéticos, lo quiera o no,

(64) Párrafo 60 de las conclusiones de la Presidencia de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003.

(65) Por ejemplo las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas 16 y 17 de octubre 2003.

es un «actor global». Sus intereses económicos se encuentran en todos los rincones del mundo y su estabilidad puede verse amenazada por acontecimientos en regiones lejanas. Sin embargo, este gigante económico y político sigue basando, si fuera necesario, la defensa de sus intereses en el instrumento militar norteamericano. La Unión Europea, o como se insiste en este capítulo, los países de la Unión Europea disponen de unas capacidades militares inadecuadas para el nuevo tipo de misiones que requiere el entorno estratégico actual. El resto es pues doble, que los Estados miembros doten a sus Fuerzas Armadas de los medios y capacidades adecuados y que éstos sean capaces de actuar como un instrumento eficaz y coherente de la Unión Europea.

Ahora bien, tampoco hay que dramatizar sobre la diferencia entre las capacidades europeas y las norteamericanas, definiendo unas como «débiles» y «blandas» respecto de la hiperpotencia militar; vistas en su conjunto las capacidades militares de los Estados miembros de la Unión Europea conforman la segunda potencia mundial (excluyendo el arma nuclear).

En cualquier caso los esfuerzos en materia de defensa no han sido suficientes para que la Unión Europea se constituya en un actor relevante, con capacidad de acción autónoma respaldada por una fuerza militar creíble. Y es precisamente este deseo el que debería impulsar a los países de la Unión Europea para crear la fuerza militar creíble que permita su acción autónoma como la potencia —económica y política— que es.

No se discute en este trabajo la posibilidad de un reparto de tareas ente el poderío militar de Estados Unidos y la capacidad de «construcción de Estados» de la Unión Europea, ni por extensión se estudia la posible especialización entre las naciones de la Unión Europea, como se ha intentado poner de manifiesto el ejercicio de la PESD, tal y como está establecido, consiste en coordinar los esfuerzos de —algunos— Estados miembros para ejecutar determinado tipo de misiones en nombre de la Unión Europea.

Establecido un «catálogo» de capacidades necesarias que deben ser cubiertas por las aportaciones de algún, o algunos, países de la Unión Europea se consideran cuales son los mecanismos empleados para su obtención.

En general todas las iniciativas propuestas recogen decisiones —de arriba—, al tratarse de decisiones intergubernamentales sin sujeción a control o verificación su ejecución en las planificaciones nacionales es, cuan-

do menos, ineficiente. De hecho ninguna de las iniciativas ha supuesto un incremento en los gastos de defensa de los países de la Unión Europea y es evidente que la mejora de las capacidades pasa por gastar mejor (entre todos), pero sobre todo gastar más.

No se puede insistir lo suficiente en que cualquiera que sea la formulación de la iniciativa, proyecto o plan para la mejora y adquisición de capacidades, ésta se ejecutará a nivel nacional. Y el salto cualitativo en la obtención de capacidades y su dirección —de forma supranacional— sólo puede derivar del trabajo de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. La decisión de establecer esta Agencia supone un gran paso en el respaldo de la PESD y debe convertirse en el instrumento europeo fundamental para «la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común» como recogen el Tratado de la Unión Europea.

Por último destacar la importancia de una BITD que permita programar la ejecución y adquisición de algunas capacidades entre los Estados miembros —con participación nacional de empresas del Estado comprador— facilitando así su adquisición.

CAPÍTULO QUINTO

HACIA UN CONCEPTO ESTRATÉGICO EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS RIESGOS Y LAS AMENAZAS

HACIA UN CONCEPTO ESTRATÉGICO EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS RIESGOS Y LAS AMENAZAS

Por JAVIER ÁLVAREZ VELOSO

Introducción

Si nos centramos en los últimos siglos encontramos en la historia de Europa una serie de grandes conflictos que se agrupan en ciclos periódicos (en la misma línea que los ciclos económicos determinados por variables de comportamiento humano colectivo). Así la guerra de los Treinta Años zanjada en la Paz de Westfalia, la guerra de Sucesión y su continuación durante el proceso revolucionario francés, el siglo XIX que conoció los irredentismos nacionalistas (Italia, Alemania y los Balcanes) y el siglo XX que sufrió las dos guerras mundiales. En la actualidad, instalados en una paz prolongada, surgen los conflictos asimétricos (con reminiscencias de las guerras coloniales), cuya gravedad se acrecienta como resultado de la proliferación de armas de destrucción masiva y la acción de organizaciones terroristas que pueden traer la devastación a su territorio.

Asistimos a la transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tras el fin de la guerra fría, que se postula como una organización de seguridad más que de defensa ante la necesidad de hacer frente a fuerzas sutiles de naturaleza no convencional junto a ejércitos de menor entidad que antaño. La Unión Europea debe salvaguardar sus intereses para lo que se hace necesario que se avance en su articulación tratando de vertebrar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que equilibre el poder hegemónico de Estados Unidos y sea expresión de su propio enfoque del panorama internacional.

Nos enfrentamos a un futuro que no sabemos lo que nos depara, como siempre se muestra mudable e incierto, pero su clarificación necesita que Europa defina su posición en el nuevo orden mundial y asuma el papel que le corresponde por su historia y peso específico. En esta línea de reafirmación lenta de su entidad, parece que ha llegado la hora de que la Unión Europea defina dentro del amplio marco de su papel en este pretendido orden de seguridad un posible Concepto Estratégico, y el primer escollo con el que nos encontramos es definir lo que entendemos por «Concepto Estratégico», pues si consideramos como «Concepto Estratégico» el conjunto de los «objetivos estratégicos», debemos concluir que, afortunadamente, la Unión Europea tiene un «Concepto Estratégico». Los problemas comienzan cuando hablamos de un «Concepto Estratégico» dentro del ámbito de «Seguridad y Defensa».

La Comisión Europea emitió una comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo y a los diversos Comités en febrero del 2000, en la que se establecían los objetivos estratégicos que debían perseguirse durante el quinquenio 2000-2005, tanto en el plano político como en el plano económico y social, y que quedaban enunciados de la siguiente forma:

1. Promover nuevas formas europeas de gobierno.
2. Una Europa estable con una voz más fuerte en el mundo.
3. Una nueva agenda económica y social.
4. Una mejor calidad de vida.

El objetivo segundo, una Europa estable con una voz más fuerte en el mundo, implica la necesidad de establecer una PESC, clara y exclusiva en las materias de seguridad y defensa, y era de esperar que la citada comunicación quizás diera las directrices fundamentales para conseguirlo.

Al examinar el desarrollo que la Comisión hace del segundo objetivo, nos encontramos con que la Unión Europea debe:

«Estabilizar el continente y compartir nuestros valores esenciales, exportando nuestra estabilidad y nuestra prosperidad.»

Para ello, propone proseguir con la estrategia de ampliación, al tiempo que se establecen «verdaderas asociaciones estratégicas» con los países vecinos de la Europa ampliada, es decir Rusia, Ucrania, los países del Cáucaso y los mediterráneos no incluidos en la Unión Europea, y se establece que, con todos ellos, deben potenciarse y desarrollarse unas relaciones basadas en el Estado de Derecho y el desarrollo sostenible.

La Comisión llama la atención sobre la proliferación de conflictos por todo el planeta, así como sobre las nuevas amenazas transnacionales a la seguridad, y afirma que Europa debe asumir un papel de protagonismo mundial, a la altura de su fortaleza económica, a la hora de hacerles frente. Para ello, por supuesto, advierte que será necesario desarrollar una verdadera política exterior común y, por fin, menciona que también:

«Deberemos aumentar nuestras capacidades civiles y militares dentro de una política de defensa y seguridad.»

Se esperaba que a continuación se iban a precisar de alguna forma cuáles serían los objetivos en materia de defensa y seguridad, y de que medios será necesario disponer para conseguirlo, pero ni la palabra «defensa» ni la palabra «militar» vuelven a aparecer por ninguna parte en las 14 páginas del Documento. Vemos, no obstante, que la Comisión es consciente de la importancia de las cuestiones de seguridad y defensa, y las incluye, aunque sea de forma un tanto vaga y breve, a la hora de establecer los objetivos estratégicos.

En esta búsqueda de un Concepto Estratégico Europeo concreto, se van dando pequeños pasos y aunque sea un mero detalle de visibilidad se comprueba con satisfacción, en la documentación oficial puesta a disposición de los ciudadanos por la Unión Europea en su servidor de Internet, que la Unión Europea considera que la PESC/Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) son actividades fundamentales, ya que les dedica capítulo aparte, como no podía ser de otra manera ya que la PESC había sido definida como uno de sus pilares fundamentales en Maastricht.

La Unión Europea es consciente de que proporciona el 50% de la ayuda humanitaria mundial, siendo este porcentaje superior en algunas zonas como Oriente Medio. Pero no quiere pararse ahí, y también considera que entre sus aportaciones está el fomento de la cooperación, la democracia y los derechos humanos, así como la contribución al mantenimiento de la paz internacional, que incluye en su caso el recurso a la fuerza militar. Al poner de manifiesto que las necesidades de la defensa para el nuevo siglo han cambiado, se considera que los principales problemas para Europa pueden venir provocados por los conflictos regionales de algunos vecinos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de armas, el contrabando de material nuclear, el fundamentalismo y el extremismo. La Unión Europea afirma ser consciente de ello y afirma también estar decidida a tomar las riendas de su propia seguridad.

Las concreciones sobre la PESD, no son muy clarificadoras, antes bien nos encontramos con una afirmación un tanto preocupante:

«La PESD, parte integrante de la PESC, podría conducir a una defensa común si el Consejo Europeo así lo decidiera y siempre que los 15 Estados miembros adoptaran y ratificaran una decisión.»

Y a continuación se aclara que la PESD no afectará a la política de defensa y seguridad que alguno de sus Estados miembros pueda adoptar en un momento dado, del mismo modo que será compatible con la que se desarrolla en el marco de la OTAN.

Aunque no queda claro que de momento exista una PESD real común a todos los miembros, ni independiente de la OTAN o sea de Estados Unidos, la Unión Europea se decide a afirmar que:

«La Unión debe tener capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN.»

Y por si no había quedado suficientemente claro, a continuación se afirma que:

«La Unión debe dotarse de una capacidad de acción autónoma en la gestión de crisis internacionales, allí donde la OTAN como tal no esté comprometida.»

Explicando que por misiones de gestión de crisis debemos entender misiones humanitarias y de evacuación, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones de fuerzas de combate para gestión de crisis que pueden incluir las de restablecimiento de la paz, es decir la llamadas *misiones Petersberg*.

Para realizar estas misiones, ahora si, se determina que en el año 2003 la Unión Europea deberá estar en condiciones de desplegar 60.000 hombres, pero también se subraya que esto no implica la creación de un Ejército europeo, ya que la aportación y el despliegue siguen siendo decisión de los Estados miembros, enumerándose a continuación las nuevas estructuras políticas y militares permanentes que asegurarán el control político y la dirección estratégica de las crisis, es decir, el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor Militar, pero se aclara que se realizan reuniones continuas con la OTAN para que ésta proporcione las capacidades de planeamiento y mando y control, aunque sea la Unión Europea la que ponga en marcha una operación.

Se puede afirmar que la Unión Europea tiene marcado un «Concepto Estratégico», y que consiste en estabilizar el continente, exportando estabilidad y prosperidad, al tiempo que contribuye a la paz internacional, entre otras cosas, dotándose de los medios para realizar la gestión de crisis allí donde surjan y que es consciente de los nuevos riesgos que amenazan la seguridad internacional en este comienzo de siglo, y que tiene la voluntad de ser protagonista a la hora de prevenir y combatirlos.

Lo que no está tan claro es la forma en que la Unión Europea se propone unir las opiniones y voluntades de sus miembros. Del mismo modo que tampoco parece que, en un futuro próximo, pueda llevar a cabo una PESC real sin contar con la opinión de Estados Unidos, ya que la OTAN se sigue considerando como el principal garante de la seguridad europea.

En definitiva, aunque se enuncian objetivos estratégicos muy pomposos, la realidad es que, de momento, la Unión Europea tan sólo se propone actuar en aquellas crisis en las que la OTAN no quiera involucrarse y esto, además, usando los medios de planeamiento y mando y control de la OTAN. Es decir, una situación muy en consonancia con la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), tan del gusto de Estados Unidos.

Por otra parte parece que nace una nueva OTAN adaptada a la lucha contra el terrorismo con un proyecto que no distingue entre terrorismo nacional e internacional. Se han puesto las primeras piedras de una OTAN distinta:

«Hace años, nos preparábamos para la tercera guerra mundial, pero lo que ha llegado es la primera guerra global.»

Comentaba un alto funcionario de la Alianza en referencia a la cadena de acontecimientos causados por los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S). El propio secretario general de la Alianza, George Robertson, manifestaba recientemente que la guerra contra el terrorismo:

«Marcará el siglo XXI de forma tan profunda como lo hicieron las batallas épicas del siglo pasado.»

El nuevo enfoque:

«Ya no es el de una defensa clásica, porque la agresión es indefinida y compleja.»

Explicaron fuentes atlánticas. Tampoco encaja con las últimas misiones de seguridad que fueron encomendadas a la Alianza en los Balcanes.

La Alianza regresará en esta nueva etapa a «una capacidad de disuasión y prevención, pero en el ámbito terrorista». Esto se traduce en un énfasis

en la captación de información, espionaje, labores de policía y, como recurso más contundente, «medios de defensa». La Alianza arrastra desde hace años su transformación desde una organización diseñada para hacer frente a una amenaza masiva, convencional y geográficamente localizada, con medios de disuasión clásicos, hacía una estructura más ágil y sofisticada para contrarrestar amenazas múltiples, difusas y nada convencionales, léase en primer lugar el terrorismo.

Necesidad de un «Concepto Estratégico»

La Unión Europea siente la necesidad de contar con un instrumento que pueda hacer valer sus intereses legítimos y sea un instrumento de su política exterior, sin pretender sustituir a la OTAN y siendo, quizás un embrión de un futuro Ejército europeo. Por ello sus comienzos son tímidos y poco ambiciosos y no exentos de dificultades, algunas de las cuales, se superaron el 16 de diciembre de 2002 al permitir la OTAN compartir medios de mando y control y sistemas de planeamiento, tras las promesas hechas a Turquía, que han tenido como consecuencia el final de su veto.

Después del atentado terrorista en Estados Unidos el pasado 11-S, el día 14 del mismo mes los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea hicieron una declaración solemne en la que, además de proponer la creación de un movimiento antiterrorista mundial, manifestaron que la Unión Europea acelerará su proyecto de disponer de una PESD y reforzará los servicios de información antiterrorista. Dentro del mencionado proyecto y para cumplir el objetivo general para el 2003, establecido en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, de constituir una fuerza terrestre de acción rápida de unos 60.000 efectivos con los apoyos aéreos y navales apropiados, ya están constituidos los órganos de dirección y planeamiento adecuados y se están completando y desarrollando las capacidades militares necesarias.

En un artículo publicado por el general Argumosa en la *Revista Ejército* se describen las consideraciones que determinan la visión geoestratégica europea como gran potencia con influencia global en el próximo futuro: en primer lugar, constituye un pilar con una doble función. Por un lado, sustenta en cooperación con el otro pilar, Estados Unidos, la seguridad y estabilidad del espacio euroatlántico, integrados ambos en la OTAN. Por otro, apuntala junto con China en el otro extremo, el equilibrio estratégico de Eurasia sobre el que descansa la dualidad rusa entre Oriente y Occidente y donde la India representa el elemento amortiguador y de engarce. Es decir, actúa en una posición de bisagra y de unión entre el poder marítimo y el

poder continental del hemisferio norte. Para hacer frente a los retos europeos de los inicios del nuevo milenio, es preciso que se efectúe un profundo cambio de actitud, principalmente a la hora de definir el nivel de ambición de la nueva identidad política europea en el entorno del año 2025.

Bien es verdad que, hasta hoy, la suma de voluntades europeas no ha cristalizado en una única expresión, en el grado que sería deseable, continúa explicando en el citado artículo que Europa no ha superado hoy la lógica del Estado-Nación frente a la lógica de federación a secas o de federación de Estados-Nación, en su caso, por no hablar de la lógica de una constitución supranacional. Para que un actor político reúna las características de ser una gran potencia, con independencia de poseer la capacidad de influencia planetaria como piedra angular, debe tener a su disposición una estrategia propia y autónoma que le permita actuar con plena libertad de acción, principalmente en el terreno político, económico, diplomático, de seguridad, cultural y social con el fin de garantizar sus intereses y valores comunes.

En el terreno de la seguridad, es preciso basar la concepción estratégica en una visión global, es decir, debe ser capaz de hacer frente a cualquier tipo de contingencia, en todo el espectro del conflicto, dado que las actuales *misiones Petersberg* sólo pueden constituir un hito en el proceso general de aplicación de dicha concepción. De los tres niveles clásicos de la Estrategia: el de seguridad, el de defensa y el militar; se hace especial hincapié en el horizonte de la seguridad y de la defensa. Posteriormente sería preciso tratar la estrategia militar que, en definitiva, es la que se necesita para poder emplear con rigor y plena garantía las fuerzas militares europeas que estarán operativas a partir del año 2004.

En concreto, y en un marco de coherencia, la concepción estratégica europea debería corresponder al Concepto Estratégico de la Alianza. Teniendo en cuenta los principios en que se basa la Unión Europea, así como los objetivos que se ha marcado para garantizarlos, la concepción estratégica europea debe contener un análisis del entorno de seguridad y su posible evolución, fijar los objetivos de seguridad y detallar los criterios básicos y las líneas de acción a llevar a cabo junto con los diferentes escenarios de actuación y las características de los medios que se requieren para su ejecución.

En este contexto, es necesario armonizar lo que ya está definido en el Tratado de la Unión Europea y en las declaraciones de los diversos Consejos Europeos los intereses, objetivos comunes, de seguridad y una aproximación a la entidad de las fuerzas militares necesarias con lo que es preciso definir, es decir, el entorno de seguridad, las líneas de acción, los escenarios y las

capacidades militares que se requieran. Todos ellos conforman los elementos estratégicos integrantes de la concepción estratégica europea del próximo futuro. Dentro del emergente entorno estratégico de seguridad, la naturaleza de los riesgos difiere sustancialmente de la tradicional. En el actual y previsible ambiente de seguridad, los riesgos de la seguridad europea proceden con mayor probabilidad de adversas consecuencias de inestabilidad, surgida de graves dificultades económicas, sociales y políticas, que de una agresión convencional contra el territorio europeo.

Los asuntos de seguridad europea no se limitarán al continente europeo. Con independencia de la inestabilidad que exista o pueda existir en distintos países de Europa Central y Oriental consecuencia de rivalidades étnicas y religiosas, de disputas fronterizas, problemas de minorías, nacionalismo o de la violación de los derechos humanos, también las dificultades políticas, económicas y militares tanto en la cuenca del Mediterráneo como en otras regiones afectarán en mayor o menor grado a la seguridad europea.

Globalmente, Europa puede esperar problemas desde casi todas las direcciones a causa de que sus fronteras políticas se están extendiendo día a día, aunque sus fronteras físicas permanezcan invariables. En este marco, los riesgos para la seguridad europea pueden proceder de inestabilidad económica, proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, dominio del ciberespacio, terrorismo internacional, crimen organizado, migraciones ilegales o problemas medioambientales. En concreto, el incremento del papel del terrorismo internacional asociado a elementos de carácter estatal o a grupos particulares y la expansión del crimen organizado y del narcotráfico constituirán una de las preocupaciones europeas más importantes del inmediato futuro.

Con los objetivos europeos de seguridad, encuadrados dentro de la PESC, se garantizan plenamente tanto los intereses como los objetivos generales europeos que, como ya se ha citado precedentemente, encierran la esencia de la identidad de la Unión Europea. Así, en el apartado primero del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea consolidado, se señalan los objetivos de la PESC, a los que llamamos de seguridad, y que son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones

Unidas, los del Acta Final de Heisinki y los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores.

- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y consolidación de la democracia y Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Continuando con el razonamiento expuesto, y ya en la doctrina estratégica propiamente dicha, los criterios básicos de la concepción estratégica europea deben caracterizarse por un conjunto de fundamentos entre los que destacan los siguientes: la región europea se considera como foco originador, promotor y exportador de estabilidad. La Unión Europea constituye una entidad estratégica única en el sentido de que todos los medios que se utilicen en una operación, ya sea de cooperación reforzada o no, deben actuar siempre de modo global, cohesionado y compacto. Tiende a reforzar las relaciones con los países que tienen intereses comunes con ella, para encontrar soluciones multinacionales aunando esfuerzos. Considera los Ejércitos como creadores y exportadores de seguridad con el propósito de ser verdaderos instrumentos de la acción exterior de la Unión Europea. Vuelca el esfuerzo de la concepción estratégica europea en la anticipación preventiva para impedir o apagar el conflicto antes de su aparición o extensión, mediante el óptimo empleo de la diplomacia y del Departamento Europeo de Asuntos Civiles de las Fuerzas de Reacción Rápida. Tiene capacidad de hacer frente simultáneamente y durante un plazo mínimo de un año a un conflicto de alta intensidad en el entorno europeo y una operación de apoyo a la paz fuera de área, a dos conflictos de media intensidad dentro o fuera de área, o a tres operaciones de apoyo a la paz fuera de área.

Teniendo en cuenta estos criterios, la consecución de los objetivos anteriormente indicados se efectuará mediante la aplicación de las siguientes líneas de acción como más importantes: la disuasión activa como forma más eficaz de influir sobre el presunto agresor mediante actos dinámicos de carácter psicológico, económico, jurídico, etc., de forma graduada o extendida; mantenimiento de la capacidad militar para que la seguridad y defensa colectiva se realice principalmente en el marco de la OTAN, dentro del vínculo trasatlántico, actuando de forma colectiva en la defensa común; la gestión de crisis mediante el establecimiento de un mecanismo activo que contribuya a su control de forma eficaz, de conformidad con el Derecho Internacional; la prevención de conflictos a través del empleo de medios civiles en estrecha relación con medios militares y de la diplomacia preventiva en cooperación con otras organizaciones; la expansión de estabilidad espe-

cialmente a través del diálogo, la cooperación, la asociación, el control de armas y el desarme o el establecimiento de medidas de confianza y seguridad; el contraterrorismo, dentro del marco señalado por las recientes resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la contraproliferación en estrecha relación con la OTAN, y con la iniciativa norteamericana del escudo antimisiles para proteger el territorio, la población y las fuerzas europeas; la actuación y estrecha cooperación con los medios y procedimientos utilizados por actores no estatales de la Organización de Naciones Unidas (ONU), organizaciones internacionales, agencias gubernamentales u Organizaciones No Gubernamentales (ONG); el apoyo a la paz, en particular, por medio de operaciones de apoyo a la paz y de ayuda humanitaria; la promoción del conocimiento, de la ciencia y de la tecnología, de la mejora de vida social y de elementos innovadores que optimicen el desarrollo económico, así como el control y cuidado del medio ambiente, etc.

El término escenario engloba no sólo el contexto geográfico sino también incluye, entre otras cosas, el nivel del riesgo o del conflicto, tiempos de respuesta en función de las distancias, tendencia de los actores en presencia, rasgos del teatro de operaciones, características y modo de empleo de los medios, alianzas o acuerdos a considerar, etc. No cabe duda de que si la Unión Europea dispone de su propia estrategia, tendrá mayores posibilidades y oportunidades de ser un actor político y estratégico planetario con más independencia, autonomía y poder. Será un impulso espectacular para sus ambiciones y pretensiones de gran potencia.

El establecimiento de la concepción estratégica europea de los primeros años del siglo XXI, cuya síntesis se ha intentado enunciar y con la que se pretende responder con rigor y eficacia a los retos y riesgos de nuevo ambiente de seguridad europea e internacional, se fundamenta, en una primera aproximación, en los supuestos que se relacionan a continuación:

- La clave de esta concepción estratégica está constituida por la voluntad política de los líderes europeos para efectuar el profundo cambio de actitud, preciso para definir con solidez, credibilidad y firmeza el nivel de ambición de la Unión Europea.
- La concepción de su diseño y elaboración debe realizarse con un espíritu abierto, constructivo e integrador que permita conseguir con plena garantía las nuevas fronteras europeas.
- La aplicación de esta doctrina estratégica ha de estar imbuida de un espíritu de previsión de futuro que permita adaptar la respuesta a la evolución del entorno de seguridad y obtener el máximo provecho de los adelantos tecnológicos.

- La cooperación habitual por parte de la Unión Europea con organizaciones regionales e internacionales y con actores no estatales.

Se debe efectuar una transición en el proceso de asunción de responsabilidades de seguridad y de defensa, de desarrollo de capacidades en íntimo enlace con la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) de la Alianza, de cumplimiento de las *misiones Petersberg* y de consolidación de la IESD, actuando con la OTAN, con coherencia, diálogo y transparencia. La Unión Europea constituye un foco de estabilidad que se utilizará como proyector de seguridad planetario en aquellas áreas donde existan tensiones o crisis, especialmente en su entorno cercano.

El concepto de entidad estratégica única se entiende como la respuesta de toda la Comunidad Europea como un solo bloque, ante cualquier hecho, fenómeno o acontecimiento que afecte a la paz y la estabilidad europeas.

El concepto de anticipación preventiva será una permanente referencia en esta concepción estratégica. Es imperativo identificar y abortar las crisis antes de que aparezcan. Un instrumento eficaz requiere necesariamente flexibilidad en su concepción, información permanentemente actualizada y, fundamentalmente, una dotación económica adecuada que proporcione unos medios tecnológicamente avanzados para que las fuerzas militares puedan cumplir sus misiones con el máximo rigor y eficacia.

Tomando como ejemplo para su elaboración el año y medio que tardó la OTAN en elaborar su Concepto Estratégico, es indudable que, de acuerdo con el plazo del año 2003 establecido en Helsinki y que ya ha vencido, es necesario y urgente iniciar el proceso de elaboración de la concepción estratégica europea, a fin de que las fuerzas militares europeas puedan emplearse con plena eficacia y efectos resolutivos.

La planificación de los escenarios que no sean muy genéricos y que dé verdadero sentido al Estado Mayor Militar de la Unión Europea debe abordarse para después del año 2003, entonces tendremos un dilema que resolver en términos de planificación militar lo que se llama el gran entramado amenaza-fuerza-espacio-tiempo. En primer lugar, tendríamos que saber qué fuerzas necesitamos y cómo debemos organizarlas para cubrir qué espacio de seguridad y en qué plazo. En segundo lugar, cuál sería la división institucional del trabajo. En tercer lugar, cómo conseguimos lo que necesitamos.

Se sigue manteniendo que el entorno y las amenazas con las que nos enfrentamos sugieren que los Estados europeos no pueden tratar sólo las

cuestiones de recursos y capacidades y, por tanto, tendrán que considerar algunas de las cuestiones a las que se han enfrentado los americanos. La historia de la Unión Europea sugiere que el alcance y la naturaleza de una cooperación intensa nos conduce hacia la integración y no al revés. No hay nada inevitable en cuanto a Europa. Desde luego, está claro que aquellos que creen en Europa todavía tienen que pasar por mucho intergubernamentalismo en los temas de seguridad y defensa europea antes de llegar a algún sitio más exótico. Quizás, la necesidad de un pragmatismo, expresando un punto de vista británico, nunca ha sido tan fuerte como ahora.

En primer lugar, hay que promover un desarrollo eficaz y equilibrado de la seguridad y la defensa europea dentro de la Unión, mediante la coordinación, la racionalización y la simplificación de estructuras, y no tanto a través de una banda más estrecha de metodologías en la preparación de *Libros Blancos* y Revisiones Estratégicas de la Defensa. En segundo lugar, hay que reforzar el Proceso de Berlín, para crear buenas relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, y evaluar la mejor manera de que las diferentes fuerzas puedan contribuir a este esfuerzo. En tercer lugar, se debe educar e informar a la opinión pública y a los parlamentarios, tanto nacionales como europeos, sobre la necesidad de desarrollar la defensa europea.

La brecha tecnológica y financiera está comenzando a tener su impacto en la doctrina, con el resultado de que la OTAN se está convirtiendo en un eje trasatlántico para la interoperabilidad más que en guardián de ciertos estándares (la función política de la Alianza). El nuevo panorama de amenazas ejerce presión sobre la Alianza, pero también la necesidad, como defienden algunos, de que exista un eje europeo. Esto ha hecho que sea muy difícil para Europa generar las capacidades de planeamiento, mando y control para funcionar de manera autónoma. Este problema se ha agudizado debido en primer lugar, a la desaparición de la única amenaza perfectamente definida de la guerra fría y, en segundo lugar, a medida que Estados Unidos se ha desarrollado mucho más que Europa en los últimos años.

Hoy existen cuatro niveles de capacidades militares dentro de la Alianza: Estados Unidos van por delante; el Reino Unido y Francia son una especie de término medio desde el punto de vista militar y técnico; los demás países del continente europeo representarían el tercer nivel y, los nuevos miembros, el cuarto. Incluso hay un quinto nivel, si incluimos a los socios.

Un Nuevo Concepto Estratégico para la Unión Europea podría ser una razón para que los políticos expliquen a sus opiniones públicas por qué tienen que incrementar el presupuesto en Defensa, lo que se denomina «inversiones de seguridad». El pensamiento europeo tiene que advertir de forma más concreta la relación entre la amenaza y la seguridad en el mundo moderno. Este compromiso se está haciendo más complejo debido a la necesidad de tratar la defensa del territorio europeo a la luz de los ataques de Nueva York y Washington.

Tenemos las *misiones Petersberg* pero desafortunadamente ya tienen diez años y no incluyen la amenaza tal y como es. Las misiones son importantes para los europeos, pero si nos quedamos sólo en las misiones, se va a seguir institucionalizando en los próximos años un producto que ha dañado mucho a la defensa europea. Por tanto, un Nuevo Concepto Estratégico se podría justificar en la necesidad de examinar las nuevas amenazas a las que se enfrenta Europa y los medios de que ésta tiene para tratarlas.

Por supuesto hay muchas voces que reclaman un Concepto Estratégico Europeo, pero eso presupone un alto grado de acuerdo y de ambición tanto en los objetivos como en el método de la defensa europea. Por otro lado, invocar el Concepto Estratégico de la OTAN para la Unión Europea complicaría más que clarificaría el esfuerzo en este momento. Verdaderamente es esencial que aceleremos el proceso de convergencia en materia de defensa para garantizar que podamos desarrollar un producto capaz de afrontar las nuevas amenazas, así como explicar a la opinión pública por qué es necesaria.

El 11-S la nueva amenaza formó parte de nuestro panorama de seguridad. De algún modo, a pesar de la enorme pérdida de vidas humanas, hemos tenido suerte, porque lo que ha cambiado no ha sido la capacidad de aquellos que quieren destruirnos, sino nuestro entendimiento del alcance de sus intenciones. Ellos han demostrado que si tuvieran armas de destrucción masiva las utilizarían y eso, desde luego, es un gran peligro.

La primera misión de la defensa europea en el Nuevo Concepto Estratégico es cómo debe organizarse para afrontar las amenazas en los próximos años. Una cosa está muy clara. Ni siquiera Estados Unidos podría tratar sólo con estas amenazas. Desgraciadamente, el cambio siempre tarda mucho en llegar en temas de defensa. Un ciclo de planeamiento de defensa necesitaría hasta 15 años. Ahora es cuestionable si nos podríamos permitir este lujo.

Riesgos y amenazas para el siglo XXI

Los cambios acontecidos a raíz de la caída del muro de Berlín han supuesto, a su vez cambios trascendentales en el campo de la seguridad. Hoy en día podemos decir que la seguridad en Europa está globalmente en condiciones mucho más sólidas y positivas que hace unos años, aunque la relativa estabilidad que proporcionaba la guerra fría, con sus riesgos conocidos, ha dado paso a un panorama multipolar, incierto y con multitud de procesos de ajuste que pueden acarrear consecuencias desastrosas.

En todo caso, parece claro que la preocupación por la seguridad en el sentido clásico —es decir, todo lo que concierne a las políticas de defensa, Fuerzas Armadas, estrategia, armamentos, así como cuanto les acompaña en materia de control de armamentos y medidas de confianza— va dejando paso a una visión más compleja y heterogénea de la seguridad: un concepto que contiene argumentos relacionados con la estabilidad política, el avance económico y social, el cambio ordenado y pacífico de las sociedades. Junto a esto, la «amenaza» de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el temido Pacto de Varsovia ha dado paso a los que se han denominado «factores de riesgo» y que tienen como común denominador su globalización, es decir nadie estamos libres de ellos.

Estos riesgos globales pueden ser conocidos, previsibles o desconocidos y los podríamos agrupar en: riesgos de seguridad propiamente dicha, riesgos económicos, demográficos, medioambientales, culturales, y por último riesgos políticos y sociales.

En los riesgos del primer grupo —riesgos de la seguridad— el primero es que no se llegue a consolidar lo que se ha llamado arquitectura de seguridad y defensa europea. Las iniciativas en este campo contribuyen a acrecentar la confianza y la cooperación entre los dos bloques, anteriormente enfrentados, lo que sin duda, es la mejor garantía para la seguridad del Viejo Continente.

Sin embargo, no está bien definido el interés que cada uno de los países miembros tenga por estas organizaciones supranacionales, incluso en detrimento de sus relaciones bilaterales y por otra parte está el peligro de magnificar la llamada fortaleza europea. La cooperación tiene como elemento clave el diálogo sustentado en acciones como la Asociación para la Paz y el Diálogo Mediterráneo, que sirvan para exportar la situación de estabilidad y prosperidad que hoy tenemos.

El segundo riesgo es la duda con respecto a Rusia, con connotaciones que van más allá del aspecto de la seguridad (control del arsenal nuclear, crimen organizado, etc.) y que incluyen problemas económicos, sociales y medioambientales. Una postura conciliadora por parte de Europa hacia la sociedad rusa junto a un decidido apoyo a la estabilización política y económica, contribuirá a rebajar la tensión y a que Rusia supere la crisis en la que está sumida. La futura ampliación de la Unión Europea llevará sus límites a las mismas fronteras de la turbulenta antigua URSS.

La situación que se plantea en el momento actual tiene cierta similitud con la vivida en la década de los años veinte tras la firma del Tratado de Brest-Litowsk con las potencias centrales. Aunque las relaciones con Rusia han progresado favorablemente (entre otras razones por el estadio de pobreza y postración en que se encuentra actualmente), no se puede garantizar su mantenimiento a medio plazo. Un eventual retorno del irredentismo ruso traería funestas consecuencias para Europa. Convendría, pues, favorecer un desarrollo que busque su estabilidad y la implantación de una cultura y modos democráticos. La inclusión de Rusia en la Unión Europea, una vez resueltos sus conflictos internos, es una excelente oportunidad de incorporarla definitivamente a Occidente e incrementar el peso específico de Europa.

Es necesario abordar, dentro del epígrafe de riesgos de la seguridad, los que se han nombrado como amenazas transnacionales, y en las que se deben incluir algunos agentes de alarma tan importantes como: el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y el contrabando de armas de destrucción masiva. Todas ellas se encuentran en periodo de crecimiento debido a la existencia de un terreno tan propicio como el mostrado por países salientes de una época autoritaria, en la que ha existido una larga tradición de violencia y corrupción. Estos riesgos, sobre todo el relacionado con las armas de destrucción masiva traen consigo que en muchos casos, personas sin ninguna representatividad, puedan tener en jaque al resto de la sociedad.

En el apartado de los riesgos económicos, es demostrativo el producido por la aparición de los mercados emergentes, protagonizada por los llamados tigres del sureste asiático. Ante la descarnada competencia que tratan de imponer, Europa debe responder, no con la creación de una fortaleza al estilo de la ya comentada en materia de seguridad, sino con la exportación del modo de producción occidental en el que las prestaciones sociales que arropan al trabajador, encarecen obligatoriamente el producto.

En relación con los riesgos culturales y, citando obligatoriamente a Samuel P. Huntington, se afirma que el mundo nacido después de la guerra fría es multipolar y multicivilizacional y en él, los conflictos locales con mayores probabilidades de convertirse en guerras más amplias son los existentes entre grupos y Estados procedentes de civilizaciones diferentes, es decir, los principales riesgos y conflictos vendrán determinados precisamente por las diferencias culturales. Podrá ser o no así, pero no cabe duda que deberá ser un factor a tener en consideración.

La población del mundo, especialmente en los países en vías de desarrollo se encuentra en un claro proceso de crecimiento, muy por encima de los recursos disponibles. Esta situación tiene una serie de efectos accesorios como son los medioambientales y los de migración. Con respecto a los primeros, se está produciendo una elevada deforestación, la erosión del suelo por la pobre conservación del mismo y una cada vez mayor contaminación, que no entiende de fronteras. Si el desarrollo económico y social no puede atajar estos procesos, inevitablemente surgirán situaciones de inestabilidad, que aprovechadas por ciertos Estados agresivos, afectaran sin duda alguna, a nuestro continente.

En el Mediterráneo, el potencial conflictivo que entrañan diferencias económicas crecientes se incrementa por el efecto multiplicador de una globalización que elimina barreras aproximando lo dispar. A ello hay que añadir diferencias de índole étnico, cultural y religioso. Como contestación al predominio de la cultura, modos y valores occidentales han surgido movimientos de signo fundamentalista que disponen de un amplio apoyo en los grupos de emigrantes instalados en los países europeos. Interesa, pues, la integración cultural y social de estos grupos. El desarrollo económico del área mediterránea reduciría tensiones a la vez que limitaría los fenómenos migratorios.

Como consecuencia de los problemas mencionados en los países emergentes, se está produciendo un fenómeno, que por otro lado ha sido recurrente en la historia de la humanidad y que es la migración, ayer en busca de tierras de cultivo o pastos, hoy en busca de mejores condiciones de vida en economías prósperas. ¿Cómo debe responder Europa a este flujo de personas? Se debe volver a evitar el riesgo de la fortaleza y abrirse hacia estos nuevos habitantes que pueden enriquecernos con sus diferentes culturas.

Por último también existen riesgos políticos y sociales. Estamos asistiendo a una crisis del Estado. En muchos países, hay un gran número de per-

sonas que no se sienten representadas ni protegidas por sus instituciones y buscan cobijo en sectas o grupos armados que, en cierto modo, sustituyen de forma privada el marco de orden y organización que tradicionalmente se reservaba al Estado. Por otro lado es necesario resaltar, frente a las corrientes de integración que pregonan un nuevo orden mundial en el que los Estados-Nación que hoy conocemos cedan parte de su autoridad a nuevas unidades supranacionales, la aparición de movimientos de corte nacionalista que realzan las diferencias entre Estados o abogan por su desmembración en aras de una pureza étnica o motivos religiosos.

Los Estados balcánicos tienen en su falta de homogeneidad el substrato de futuros conflictos internos. Existen en el área importantes divergencias en los planos étnicos (al menos existen 16 etnias distintas), lingüísticos (dos alfabetos y al menos 17 idiomas junto a incontables dialectos), histórico, religioso (musulmanes y católicos ortodoxos), cultural y económico. Los albaneses y húngaros se encuentran divididos en cuatro Estados, los rumanos en cinco, los búlgaros en tres. Un tercio de los serbios vive fuera de su país de origen.

Se puede comprobar como los riesgos a los que debe hacer frente Europa, son peligros globales por lo que deben encontrar una respuesta también conjunta y global. En este aspecto, es fundamental el mantenimiento de la cooperación trasatlántica, la mejor actitud debe ser de prevención y los mejores instrumentos de los que disponemos son la cooperación, el diálogo y la solidaridad.

La enorme desconfianza que aún persiste entre los actores internacionales, los crecientes intereses estratégicos en juego a pesar del término de la guerra fría, la exacerbada competencia por el prestigio internacional, las crisis de los nacionalismos, pero fundamentalmente las enormes disparidades socioeconómicas, constituyen un cuadro de amenaza real a la seguridad de las naciones. Paradójicamente, ante esas amenazas los países tienden a incrementar supuestas medidas de seguridad, la transferencia de armas y la fabricación de nuevos tipos más sofisticados de armamentos.

En este contexto, aparte de fomentar la suscripción de tratados de desarme o de regulación de armamentos, muchas veces difíciles de llevar a cabo, previamente es necesario buscar caminos de concertación que tiendan a disminuir las suspicacias y a amortiguar los recelos recíprocos. La experiencia europea sobre Medidas de Fomento de Confianza (Acuerdos de Helsinki y Estocolmo y Tratados de París), han resultado inapreciables elementos de estabilización y equilibrio. Además se han con-

vertido en el requisito previo para que las medidas de verificación *in situ* hayan podido ser incorporadas en instrumentos internacionales, como la recientemente adoptada Convención sobre Prohibición de Armas Químicas. En lo bilateral, el Tratado de Misiles de Alcance Intermedio entre Estados Unidos y la URSS y el Tratado Start I entre Estados Unidos y Rusia, son un testimonio fehaciente del papel cumplido previamente por la creación de un clima de confianza mínima, sin desconocer la influencia de otros factores de carácter estratégico. De todas formas, en lo que resulta crucial lograr un consenso, es acerca de los nuevos conceptos de seguridad internacional, cuya expresión fundamental son las amenazas de carácter no militar.

El escenario de las relaciones internacionales ya no es exclusividad de los Estados. En la década de los noventa pudo apreciarse como la acción de un solo hombre, George Soros, fue capaz de afectar al conjunto del sistema europeo. Hoy un grupo terrorista, Al Qaeda, actuando como una sociedad transnacional organizada según avanzados estándares empresariales, ha sido capaz de poner en jaque a todo el mundo occidental. Existen otros actores como sociedades transnacionales, organizaciones internacionales, empresas, ONG, etc., que pueden actuar directamente sobre los Estados como grupos de presión o de acción.

Por otra parte, la Unión Europea no ha logrado la convergencia de su política exterior, por lo que mucho de su esfuerzo se dispersa y resulta baldío. Precisa de avanzar permanentemente hacia la integración ya que, al no existir un punto de equilibrio estable identificado, si detuviera su avance podría producirse una involución. Su debilidad es la propia de carteles comerciales y uniones políticas: la cohesión de la alianza. Puede imaginársela como aquel gigante bíblico de coraza de bronce y pies de barro.

Los riesgos más significados para Europa desde la óptica de la defensa pueden ser los siguientes:

1. El choque de civilizaciones entre los mundos occidental e islámico traducido en una potencial multiplicidad de conflictos asimétricos.
2. La proliferación de armas de destrucción masiva cuando los medios y tecnologías son cada vez más accesibles, incluso a particulares. Estas armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas pueden afectar directamente a Europa por la acción de un Estado o grupo terrorista, pero también indirectamente como secuela de un conflicto regional.
3. Conflictos puntuales con las naciones del entorno como consecuencia de existencia de intereses locales contradictorios.
4. Extensión a la Unión Europea de conflictos fronterizos.

5. La acción del terrorismo internacional.
6. Una crisis económica políticamente inducida desde el exterior (por ejemplo mediante la elevación artificial de los precios del petróleo o de otras materias primas esenciales).
7. Los movimientos migratorios masivos.
8. Un posible ataque cibernético.

Nuevos riesgos en la Sociedad de la Información: ciberterrorismo

Después de que los últimos conflictos revelaron la superioridad tecnológica y numérica de las Fuerzas Armadas occidentales en un enfrentamiento directo, la búsqueda de un nuevo campo de batalla se impone como una evidencia para un adversario determinado y apuntados. Nuestros sistemas informativos probablemente formarán parte de los blancos avisados, porque, sin exagerar sus efectos y conferirle la única responsabilidad de derribar el equilibrio de las fuerzas, un ataque informático importante cuidadosamente preparado tiene una capacidad de daños que puede alcanzar a la Seguridad Nacional sin que el que lo ejecute peligre. De hecho, una «ciberguerra» en las manos del débil se transforma en un medio muy bien adaptado para luchar contra el más fuerte.

Se amalgama a menudo la noción de ciberterrorismo con la cibercriminalidad. Expertos del Ministerio del Interior francés definen la criminalidad informática así:

«Cualquier acción ilegal en la cual un ordenador es el instrumento o el objeto del delito; es decir, cualquier delito cuyo medio o fin es influir en la función de un ordenador.»

El móvil del acto cibercriminal puede ser el lucro, la venganza u otro. Por eso, parece importante en primer lugar definir el ciberterrorismo para que se entiendan mejor sus acciones.

La palabra «ciberterrorismo» apareció en los años 1980. Barry Collin, un investigador del Instituto para la Seguridad y la Inteligencia en California, la usaba para hablar de una convergencia entre el ciberespacio y el terrorismo. Dorothy Denning, profesora de la Universidad de Georgetown, completa esa definición, explicando que el ciberterrorismo abarca operaciones de *hacking* políticamente motivadas, con el fin de perjudicar gravemente a la sociedad, por ejemplo, causando pérdida de vidas humanas o daños económicos graves. Utiliza el ejemplo de una intrusión dentro del

sistema de control de la navegación aérea que causara una colisión aérea entre dos aviones.

Así, el ciberterrorismo tiende a causar daños importantes en las sociedades modernas, en particular económicos a partir del ciberespacio. Este último es un mundo virtual constituido por el conjunto de los ordenadores conectados en red. El ciberterrorismo viene del terrorismo. Con ese título, podemos definir brevemente la amenaza terrorista: sus acciones llevan a desestabilizar el orden establecido.

Con el fin del enfrentamiento Este-Oeste, el terrorismo internacional cambió de naturaleza, para hacerse un terrorismo transnacional. Mientras que perdía sus apoyos tradicionales estatales, se puso a actuar independiente de las fronteras y de las lógicas políticas de las grandes potencias, golpeando solamente a favor de sus intereses. Los miembros de estos grupos terroristas abarcan varias nacionalidades y sus acciones no se limitan a una única región del mundo. Pueden golpear tanto en el Oriente Próximo como en el territorio de Estados Unidos. Los acontecimientos del 11-S en Nueva York lo confirman. En este sentido, las nuevas tecnologías les ofrecen posibilidades inigualables de unir sus redes.

Desde los años noventa, los grupos terroristas y paramilitares sintieron también las ventajas que podía ofrecerles la informática como apoyo de sus luchas. Internet apareció ante todo como un instrumento formidable de propaganda que permitiera alcanzar fácilmente una audiencia de millones de personas.

Otra ventaja importante, ofrece una infraestructura de comunicaciones con mucha seguridad que permite corresponder en el mundo entero. Así, favorece el reclutamiento, la colecta de fondos o incluso la coordinación de acciones violentas a distancia y fuera de las acciones de los Servicios de Seguridad. Por fin, hace posible que se ataquen sin riesgo las infraestructuras de un país, las instituciones del gobierno, las Fuerzas Armadas, las industrias importantes y los bancos.

Acabamos de descubrir el «hiperterrorismo», con las acciones llevadas a cabo por Al Qaeda. Por lo tanto, según algunos analistas, un tipo nuevo de terrorismo se está constituyendo. Hecho original, estos movimientos emergentes no tienen detrás de ellos un pasado punteado de atentados mortíferos y no reivindican necesariamente la violencia física. Sin embargo, incluyen su combate en una lucha implacable contra la globalización. Las tecnologías nuevas de la información llegan a punto para amplificar la

potencia de sus acciones y las vulnerabilidades de la Sociedad de la Información son muy grandes:

1. La vulnerabilidad de la economía.
2. La vulnerabilidad de las instituciones.
3. La vulnerabilidad de las Fuerzas Armadas.
4. La vulnerabilidad de las infraestructuras (las infraestructuras vitales, las telecomunicaciones, blancos altamente vulnerables y los transportes).

El Documento Solana

En el Consejo Europeo de Salónica, 20 de junio de 2003, el señor Solana, alto representante de la Unión Europea para la PESC, presentó el Documento «Una Europa segura en un mundo mejor» que si bien no es un Concepto Estratégico en su acepción más completa, sí contiene algunos de los elementos más importantes de aquél; después de describir un escenario físico y temporal analiza lo que a su juicio constituyen las principales amenazas con la que se enfrenta en este principio de siglo la Unión Europea:

«Las nuevas amenazas en las nuevas circunstancias de seguridad.»

Meses más tarde, el 12 de diciembre de 2003, el señor Solana presenta ante el Consejo Europeo reunido en Bruselas, el texto definitivo del Documento que es adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea.

En este Documento, que se extracta a continuación, se detallan, tras una breve introducción los tres elementos fundamentales de una concepción estratégica:

1. El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas.
2. Los objetivos estratégicos.
3. Las implicaciones estratégicas para Europa.

Cabe destacar en el marco de este capítulo, la definición de las principales amenazas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, Estados en descomposición y la delincuencia organizada.

*El contexto de seguridad: desafíos mundiales
y principales amenazas*

DESAFÍOS MUNDIALES

El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula

indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas. Otras, en cambio, perciben la mundialización como fuente de frustración y de injusticia. Esta evolución ha aumentado asimismo las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos internacionales. Pero también ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad.

Desde el año 1990 han muerto en guerras casi cuatro millones de personas, el 90% de ellas civiles. Más de 18 millones de personas en todo el mundo han tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de conflictos.

En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad. Casi tres millones de personas, la mitad de la población mundial, viven con menos de dos euros diarios. Mueren 45 millones cada año de hambre y malnutrición. El sida es hoy una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad y un factor de fractura social. Las nuevas enfermedades pueden propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial. El África Subsahariana es hoy más pobre que hace diez años. En muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos. La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.

La competencia por los recursos naturales —el agua, en particular, competencia que en las próximas décadas se verá agravada por el calentamiento del planeta— creará, con toda probabilidad, aún más disturbios y movimientos migratorios en diversas regiones.

La dependencia energética es motivo de especial inquietud en Europa, que es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo. Las importaciones suministran cerca del 50% de la energía consumida actualmente. En el año 2030 ascenderán al 70%. La mayor parte de las importaciones de energía proceden del golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África.

PRINCIPALES AMENAZAS

Agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables. En cambio, Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles.

Terrorismo. Éste pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas.

La más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. 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. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad.

Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo: los países europeos son objetivos y han sufrido atentados. Se han descubierto bases logísticas de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. Es indispensable una acción europea concertada.

La proliferación de armas de destrucción masiva es, en potencia, la amenaza más grave para nuestra seguridad. Los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre control de las exportaciones han frenado la extensión de estas armas y de sus sistemas de lanzamiento. Sin embargo, estamos entrando actualmente en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva, sobre todo en Oriente Próximo. Los progresos de las ciencias biológicas pueden aumentar la potencia de las armas biológicas en los próximos años; los atentados con sustancias químicas y radiológicas también son una posibilidad verosímil. La expansión de la tecnología de los misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad y podría poner a Europa en una situación de creciente riesgo.

La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y los Ejércitos.

Conflictos regionales. Problemas como los de Cachemira, la región de los Grandes Lagos y la península de Corea tienen repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos, al igual que los conflictos geográficamente más cercanos, sobre todo en Oriente Próximo. Los conflictos violentos o enquistados que persisten también en nuestras fronteras amenazan la estabilidad regional. Destruyen vidas e infraestructuras sociales y materiales; constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrece oportunidades a la delincuencia organizada. La inseguridad regional puede alimentar la demanda de armas de destrucción masiva. La forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales.

Descomposición del Estado. El mal gobierno —abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad— y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán bajo los talibanes son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernabilidad mundial y aumenta la inestabilidad regional.

Delincuencia organizada. Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante: el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas representa una parte importante de las actividades de las bandas de delincuentes. Puede tener vinculaciones con el terrorismo.

Estas actividades delictivas están asociadas a menudo a Estados frágiles o en proceso de descomposición. Los ingresos procedentes de la droga han exacerbado el debilitamiento de las estructuras del Estado en varios países productores de drogas. Los ingresos procedentes del comercio de diamantes, madera y armas ligeras alimentan los conflictos en otras partes del mundo.

Todas estas actividades fragilizan el imperio de la ley y el propio orden social. En casos extremos, la delincuencia organizada puede llegar a dominar al Estado. El 90% de la heroína europea procede de adormideras cultivadas en Afganistán, donde el tráfico de droga sirve para pagar ejércitos privados. La mayor parte de esa heroína se distribuye a través de las

redes de delincuentes de los Balcanes, que son responsables también de cerca de 200.000 de las 700.000 mujeres víctimas del comercio sexual en todo el mundo. El aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención.

La unión de estos diferentes elementos —el terrorismo empeñado en ejercer la máxima violencia, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal y la privatización de la fuerza— nos colocaría, sin duda, frente a una amenaza muy radical.

Objetivos estratégicos

Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local. Para defender su seguridad y promover sus valores, la Unión Europea tiene tres objetivos estratégicos.

HACER FRENTE A LAS AMENAZAS

La Unión Europea se ha enfrentado activamente a las principales amenazas:

1. Ha respondido a los atentados del 11-S con medidas como la adopción de la orden de detención europea, medidas para atacar la financiación del terrorismo y un acuerdo sobre asistencia judicial con Estados Unidos. La Unión Europea sigue ampliando la cooperación en este ámbito y mejorando sus defensas.
2. Desde hace muchos años, la Unión viene impulsando una política de lucha contra la proliferación. Acaba de aprobar otro programa de acción que establece medidas para fortalecer el Organismo Internacional de la Energía Atómica, imponer controles más estrictos a las exportaciones y hacer frente a los envíos ilegales y a las adquisiciones ilícitas. La Unión Europea está decidida a lograr la adhesión universal a regímenes basados en tratados multilaterales y a fortalecer los tratados y sus disposiciones sobre verificación.
3. La Unión Europea y los Estados miembros han intervenido para ayudar a resolver conflictos regionales y para contribuir a la rehabilitación de Estados en descomposición, por ejemplo en la zona de los Balcanes, Afganistán y la República Democrática del Congo. Restablecer el buen gobierno en los Balcanes, promover la democracia y dotar a las autoridades locales de medios para hacer frente a la delincuencia organi-

zada es una de las formas más eficaces de hacer frente a ese fenómeno dentro de la Unión Europea.

En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas. Tanto las actividades nucleares de Corea del Norte como los riesgos nucleares del sur de Asia y la proliferación de armamento en Oriente Próximo son motivos de preocupación para Europa.

Terroristas y delincuentes pueden operar ahora en todo el mundo: sus actividades en el sureste asiático o en Asia Central pueden representar una amenaza para los países europeos y sus ciudadanos. Entretanto, la comunicación global hace más conscientes a los ciudadanos europeos de los conflictos regionales y las tragedias humanas en cualquier parte del mundo.

Nuestro concepto tradicional de autodefensa, hasta el final de la guerra fría, se basaba en el peligro de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero.

Las nuevas amenazas son dinámicas. El riesgo de proliferación crece constantemente; si no se desmantelan las redes terroristas, aumentará su peligrosidad. Si se los descuida, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada se extienden, como hemos podido ver en África Occidental. Esto implica que debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.

Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación de armamento puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas. Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el

gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales.

CREAR SEGURIDAD EN LOS PAÍSES VECINOS

Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa.

La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación.

Los Balcanes constituyen la región que mejor ilustra la importancia de este objetivo. Gracias a nuestros esfuerzos concertados con Estados Unidos, Rusia, la OTAN y otros interlocutores internacionales, la estabilidad de la región ya no está amenazada por el estallido de un conflicto grave. La credibilidad de nuestra política exterior depende de la consolidación de nuestros logros en esa región. La perspectiva europea ofrece a la vez un objetivo estratégico y un incentivo para la reforma.

No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del Este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos. Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe.

La resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo. La Unión Europea debe seguir interviniendo y estar dispuesta a comprometer recursos hasta que se resuelva el conflicto. La solución basada en la coexistencia de dos Estados, que Europa respalda desde hace tiempo, goza hoy de aceptación general. Llevarla a cabo requerirá el esfuerzo conjunto y concertado de la Unión Europea, Estados Unidos, Naciones Unidas y Rusia así como de los países de la región, pero sobre todo de los propios israelíes y palestinos.

La zona mediterránea sigue experimentando problemas graves de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos. Los intereses de la Unión Europea exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos, a través de una cooperación más eficaz en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura, en el marco del Proceso de Barcelona. Habría que considerar también la posibilidad de trabar una asociación más amplia con el mundo árabe.

UN ORDEN INTERNACIONAL BASADO EN UN MULTILATERALISMO EFICAZ

En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz.

Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho.

Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho Internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. El fortalecimiento de Naciones Unidas, dotando a esta Organización de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea.

Queremos contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces para hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y debemos, por tanto, estar dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas.

Las principales instituciones del sistema internacional, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las instituciones financieras internacionales, han incorporado nuevos miembros.

China ha pasado a formar parte de la OMC y Rusia está negociando su ingreso. Nuestro objetivo debe ser ampliar el número de miembros de estos organismos manteniendo, al mismo tiempo, el alto nivel de sus normas.

Uno de los elementos centrales del sistema internacional son las relaciones trasatlánticas, que no revierten únicamente en nuestro interés bilate-

ral, sino que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones.

Las organizaciones regionales refuerzan también la gobierno mundial. Para la Unión Europea, la consolidación y la eficacia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y del Consejo de Europa revisten especial importancia. Otras organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Asia Suroriental (ASEAN), Mercado Suramericano (Mercosur) y la Unión

ÁFRICA, CONTRIBUYE DE MANERA IMPORTANTE A LA MAYOR ESTABILIDAD DEL MUNDO

La condición fundamental de un orden internacional basado en el Derecho es que las normas evolucionen en consonancia con acontecimientos como la proliferación de armamento, el terrorismo o el calentamiento del planeta. Nos interesa seguir desarrollando las instituciones existentes, como la OMC, y apoyar otras nuevas, como la Corte Penal Internacional.

La experiencia propia de Europa nos demuestra que la seguridad puede afianzarse creando un entorno de confianza y estableciendo sistemas de control de armamento. Estos instrumentos pueden aportar también una importante contribución a la seguridad y la estabilidad en nuestro entorno inmediato y en el resto del mundo.

La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la Ley y proteger los derechos humanos.

Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos.

La contribución a una mejor gobierno mediante programas de asistencia, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas sigue siendo un elemento importante de nuestra política, que debemos reforzar aún más. La sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades a todos incrementará la seguridad de la Unión Europea y de sus ciudadanos.

Hay países que se han situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Lo deseable es que estos países se unan de nuevo a la comunidad internacional, y la Unión Europea debería estar dispuesta a prestar ayuda para que lo hagan. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea.

Implicaciones estratégicas para Europa

La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva, como hemos demostrado en los Balcanes y más allá de ellos. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. Y debemos cooperar con otros.

Más activos en la prosecución de nuestros objetivos estratégicos. Ello se aplica al abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos a nuestra disposición, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo. Hacen falta políticas activas para combatir las nuevas y dinámicas amenazas. Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Una Unión de 25 miembros, el gasto en defensa superará los 160 millones de euros, debería poder realizar varias operaciones simultáneamente. Podemos aportar un valor añadido especial llevando a cabo operaciones en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles.

La Unión Europea debe apoyar a la ONU en su respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales. La Unión Europea se compromete a reforzar la cooperación con la ONU en la asistencia a los países que emergen de un conflicto, y a incrementar su apoyo a la ONU en situaciones de gestión de crisis a corto plazo.

Debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro. Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político.

Tenemos a nuestro alcance una Europa más capaz, aunque llevará tiempo desarrollar todo nuestro potencial. Las medidas que están en marcha, en particular la creación de una agencia en el ámbito de la defensa, nos llevan en la buena dirección.

Para que nuestros Ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos.

El recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos reduciría la duplicación, los gastos indirectos y, a medio plazo, incrementaría las capacidades.

En casi todas las intervenciones importantes, a la eficiencia militar ha seguido el caos civil. Necesitamos una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a la crisis.

Refuerzo de la capacidad diplomática. Necesitamos un sistema que combine los recursos de los Estados miembros con los recursos de las instituciones de la Unión. Para hacer frente a problemas que están más alejados y nos son más ajenos hace falta una mayor comprensión y comunicación.

Las evaluaciones conjuntas de las amenazas constituyen la mejor base para la actuación común. Para ello se requiere una mayor comunicación de la inteligencia entre los Estados miembros y sus socios.

Al incrementar las capacidades en los diversos ámbitos, deberíamos pensar en ampliar la gama de las misiones. Entre éstas podrían figurar las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. Esta última formaría parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio.

Los dispositivos permanentes Unión Europea/OTAN, en particular «Berlín Plus», refuerzan la capacidad operativa de la Unión Europea y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas Organizaciones en materia de gestión de crisis. Todo esto refleja nuestra determinación común de asumir los retos que plantea el nuevo siglo.

Más coherentes. La clave de la PESC y de la PESD consiste en que juntos somos más fuertes. A lo largo de los últimos años hemos ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento.

El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo.

La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema. En una crisis la unidad de mando es insustituible.

Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los asuntos de Interior.

Hace falta mayor coherencia no sólo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros. También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos. Los problemas rara vez se resuelven tratando a cada país por separado o sin el apoyo de la región, como se ha demostrado, aunque de maneras distintas, en los Balcanes y en África Occidental.

Colaborar con nuestros socios. Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo. Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con agentes clave.

La relación trasatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con Estados Unidos. Ello constituye un motivo adicional para que la Unión Europea siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia.

Debemos seguir empeñándonos en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica.

Nos unen con todos los lugares del mundo lazos históricos, geográficos y culturales: nuestros vecinos en Oriente Próximo y nuestros socios en Áfri-

ca, en Latinoamérica y en Asia. Estas relaciones constituyen un activo importante a partir del cual tenemos que continuar avanzando. En particular, deberíamos empeñarnos en desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India, así como con todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores y estén dispuestos a apoyarlos.

Conclusiones

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido.

CAPÍTULO SEXTO

DIMENSIONES, ESTRUCTURAS Y PROCESOS DE DECISIONES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEA

DIMENSIONES, ESTRUCTURAS Y PROCESOS DE DECISIONES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEA

Por FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

La seguridad europea va cobrando complejidad a medida que se adoptan nuevas misiones, se añaden nuevos órganos y se incrementa el número de actores implicados en el proceso de decisión. Por un lado, la Unión Europea ha ido asumiendo responsabilidades en las seguridades europea y global, tal y como refleja las recomendaciones para una estrategia europea de seguridad presentadas al Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003 por el Secretario General/Alto Representante (SG/AR) para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana. Por otro, los debates en la Convención Europea para elaborar un proyecto de tratado para una Constitución europea presentado al mismo Consejo Europeo amplían y profundizan las competencias de seguridad de la Unión. Un actor que se está haciendo cada vez más global tanto en su sentido geográfico, poder actuar en cualquier lugar, como en el de contenido: poder actuar de cualquier forma y en cualquier momento.

Empezando por las misiones, éstas se han ampliado en número y profundizado en especialización, combinado ahora elementos de intervención civiles y militares y cubriendo todas las fases temporales del ciclo de intervención. En el ámbito civil, las misiones han ido completando las clásicas de asistencia y cooperación internacional con las de seguridad que incluyen prevención de conflictos y gestión civil de crisis (1). En el

(1) Para un completo listado actualizado de todos los instrumentos civiles de gestión de crisis, ver el Documento de la Unidad de Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis de la Comisión: *Civilian instruments for EU crisis management* de abril de 2003.

ámbito militar, se ha traspasado el limitado umbral de las *misiones Petersberg* y se han ampliado las misiones donde la Unión podrá recurrir a la fuerza.

Para afrontar los nuevos compromisos, la Unión ha reforzado la estructura orgánica con nuevos órganos de la Comisión y del Consejo dedicados a la prevención, planeamiento y gestión de crisis y, además, ha aumentado su interacción con otros actores multilaterales o individuales de seguridad. La creciente interacción entre estos órganos y actores de la Unión, la Comunidad y los Estados miembros obliga a coordinarles para garantizar su coherencia, del mismo modo que se deben integrar las relaciones exteriores y las políticas exterior, seguridad y defensa para potenciar la eficacia de la proyección internacional de la Unión.

El presente capítulo se aproxima a la creciente complejidad de funciones, actores e interacciones para proporcionar un mapa mental de la gestión de la seguridad en la Unión. En primer lugar, se repasa el catálogo de funciones para ampliar la perspectiva de la seguridad, demasiado restringida hasta el pasado reciente a las tareas militares de una política de defensa que no acaba de llegar, y tener una visión más actualizada de los instrumentos de seguridad, militares o civiles, con los que se cuenta. En segundo lugar se describen los actores y su estructura de actuación en esas misiones, incluyendo algunos organigramas de los entornos de la PESC y Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en los que se gestan las decisiones. En tercer lugar, se describe la secuencia de activación de las dimensiones y estructuras descritas que ha permitido poner en marcha durante este año de 2003 las primeras Misiones de la Unión en Bosnia-Herzegovina (EUPM), la antigua República Yugoslava de Macedonia (*Concordia*) y la República Democrática de Congo (*ERCOSUR*).

Las dimensiones o facetas de la gestión (competencias e instrumentos de la matriz)

Las diversas facetas o dimensiones de la seguridad europea proceden de las diferentes áreas económicas, diplomáticas, políticas, militares y tantas otras dimensiones de actuación repartidas por las tres grandes áreas de proyección: exterior, seguridad y defensa para encontrar y combinar instrumentos de respuesta. La dimensión externa de las políticas comunes tiene instrumentos idóneos para la prevención de conflictos para prevenir las crisis o mitigar su intensidad. Concebida inicialmente por la Comisión

como una dimensión autónoma de las relaciones exteriores (2), posteriormente se han ido reconduciendo a un programa de acción exterior que tiende a integrarlas y darles sentido dentro de una política exterior gestionada ahora desde el Consejo. A la búsqueda de su coherencia y eficacia, la acción exterior del sistema comunitario ha dejado de trabajar sobre objetivos aislados, desconectados de una política global que les diera sentido, para empezar a integrarse dentro de una política coherente de relaciones exteriores. Si hasta ahora el valor añadido de la acción exterior europea ha procedido de la gestión comunitaria en los campos de la cooperación internacional, la ayuda al desarrollo, la prevención de los conflictos o la acción humanitaria, el reto actual consiste en integrar esas relaciones exteriores dentro de la PESC de la Unión, de forma que se asegure la coherencia y que la intervención intergubernamental se beneficie de su valor añadido.

La proyección de estabilidad consiste en una acción programada, a medio y largo plazo sobre las causas estructurales económicas, humanitarias, sociales, étnicas o políticas de los conflictos para evitarlos. La proyección precisa un diagnóstico temprano, una intervención anticipada y un seguimiento constante que evalúe la interacción entre las causas y los remedios al problema (3). La acción sobre las fuentes de conflicto en tiempo de paz tiene más oportunidades y menor coste de acondicionamiento que cualquier intervención tardía cuando las tensiones están enquistadas o el conflicto ha escalado en su intensidad armada.

Para su desarrollo la Comisión se propuso mejorar y sistematizar la coordinación de los instrumentos, actuar sobre las causas profundas de los conflictos (*cross-cutting* ERCOS) más que sobre sus síntomas, acelerar su capacidad de reacción ante los problemas e intensificar su colaboración con todas las organizaciones multilaterales dedicadas al campo de la prevención. Sobre esta base, la Comisión se propuso elaborar y adaptar sus análisis de intervención Comité Político y de Seguridad (CPS) para incluir escenarios de prevención de conflictos, factores e indicadores de riesgo

(2) Informe conjunto de la Comisión y del SG/AR sobre la mejora 33/00 de 8 diciembre de 2000 al Consejo Europeo de Niza «Improving the coherence and effectiveness of the European Union action in the field of conflict prevention» y comunicación COM(2001)211 sobre prevención de conflictos de 11 abril de 2001.

(3) La Comisión mantiene una lista de supervisión de más de 120 países con alto riesgo de conflicto, prácticamente dos tercios de la sociedad internacional para hacernos una idea de la magnitud del reto. Para los informes estratégicos individuales o regionales elaborados para el 2002-2006 en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/sp/index.htm

de cada país, Programas de Desmovilización, Desarme y Reintegración DDR (*Demobilization, Desarmament and Reintegration*), y desarrollarlos mediante los reglamentos oportunos (4).

Dentro de la prevención de conflictos, la Unión está interesada en promover en tiempo de paz los principios, acuerdos, regímenes y tratados que puedan ayudar a prevenir riesgos nacionales, regionales o globales. Para alcanzar sus objetivos, la Unión dispone de instrumentos de cooperación al desarrollo, asistencia externa, intercambios comerciales, ayuda humanitaria y, llegado el caso, sanciones o restricciones de la cooperación positiva (5). Para ello puede condicionar su ayuda, positivamente como estímulo o negativamente como presión, a candidatos o terceros para fomentar la implantación de principios básicos para la Unión como la democratización, los derechos humanos, el imperio de la ley o el respeto a las minorías, caso del denominado criterio de Copenhague de 1993, o lograra la cooperación de terceros en el control de los flujos migratorios hacia Europa.

Otro instrumento consiste en incluir una dimensión política en los acuerdos de cooperación, tal y como acaba de hacerlo en el capítulo político del Acuerdo de Cotonú con los países de África, Caribe y Pacífico, por el que se establecen compromisos políticos sobre la gobernabilidad, la democracia, el control de armas y los derechos humanos y que pueden aplicar a otros marcos regionales de cooperación con el Mediterráneo, Asia y Latinoamérica, Suráfrica y Oriente Medio. Dentro del mismo marco preventivo, la Unión impulsa la participación de sus socios en regímenes internacionales de seguridad, como el régimen de Kimberley para prevenir la financiación de conflictos mediante el contrabando de diamantes, el Protocolo de Kioto para prevenir amenazas medioambientales, el apoyo a la Corte Penal Internacional para prevenir los crímenes contra la humanidad o la firma de acuerdos en Naciones Unidas para prevenir la financiación del terrorismo o evitar el riesgo de las armas ligeras, entre muchos otros, de desarme y control de armamento.

(4) Reglamentos Comunitarios 975/1999 sobre democracia, derechos humanos y Estado de Derecho; 1.292/1996 sobre política de ayuda alimentaria; 2.258/1996 sobre rehabilitación y reconstrucción; 1.724 y 1.725 de 2001 sobre minas antipersonas.

(5) En: http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/ind/en_analytical_index_18.html para una relación de medidas adoptadas sobre restricciones de capitales, inversiones, embargos comerciales, vuelos comerciales e inmigración. Las restricciones no afectan a los programas de ayuda humanitaria y de cooperación que benefician a las poblaciones en situación de necesidad.

Para estas misiones, la Unión utiliza los presupuestos comunitarios para estabilizar zonas afectadas por los conflictos, como el Pacto de Estabilidad de los Balcanes, para prevenir riesgos de seguridad nuclear en las instalaciones de los países de Europa Oriental y Asia Central (6) y, para casos de urgencia, dispone de un instrumento financiero: el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) para poner en marcha misiones de prevención o de reconstrucción por un plazo limitado de seis meses (7).

Las declaraciones representan el primer indicador de interés político y pueden conducir a iniciativas posteriores de mediación, arbitraje, conciliación, buenos oficios, Medidas de Fomento de Confianza y otras tendentes a solucionar las controversias por medios pacíficos, tal y como se han ido ensayando en los Balcanes o en el Oriente Medio, para prevenir conflictos violentos, como el desarrollado por las sucesivas presidencias a partir de Gotemburgo (8). Antes y después de las declaraciones, el diálogo político es otra vía de prevención disponible por la Unión y a la que puede acudir de la mano del Consejo, de su SG y de sus Estados miembros para influir en la evolución de los conflictos, caso de la interacción con Irán a propósito de su programa nuclear durante el 2003, o para desarrollar espacios de colaboración regional que coadyuven a prevenirlos. Las dimensiones anteriores constituyen el núcleo central de la proyección internacional de seguridad de la Unión pero, desafortunadamente, no tienen tanto eco mediático como las dedicadas a la gestión civil y sobre todo militar de crisis. Una falta de notoriedad que no invalida la importancia del acervo preventivo.

Mayor trascendencia mediática han tenido las nuevas dimensiones militares de la seguridad. Introducidas como respuesta a las carencias detectadas en los conflictos del Golfo y los Balcanes, las misiones militares se han incorporado a las políticas y Tratados de la Unión de la mano de la PESD a partir de los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki. Posteriormente, se han complementado con nuevas misiones de policía,

(6) El Programa TACIS, 27 noviembre 2001, ha dedicado 774 millones de euros al para reforzar la seguridad nuclear en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/index.htm. Europa Oriental y Asia Central entre el 2000 y 2003.

(7) Regulado por el Reglamento CE 381/2001, el mecanismo sirve para financiar operaciones de mediación, arbitraje y reconciliación, Estado de Derecho, Administración civil, reconstrucción, desarrollo de la sociedad civil, desmovilización, desarme y reintegración.

(8) Tras la aprobación del programa europeo de prevención de conflictos 9.712/01, de 7 julio 2001, se han evaluado su estado de aplicación en los Documentos 8.409/02 y 8.410/02 de 30 abril 2002, 9.514/02 de 31 mayo 2002 y 10.680/03 de 24 junio de 2003.

Estado de Derecho, administración y protección civil para la gestión civil de crisis a partir de Santa María da Feira (9).

Por su parte, y pendientes de aprobación, la Convención acaba de proponer una nueva lista de misiones militares que añadir al catálogo de las denominadas *misiones Petersberg* heredadas de la Unión Europea Occidental y catalogadas en Amsterdam. A las tradicionales misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento y restablecimiento de la paz se propone ahora añadir nuevas misiones de seguridad como el desarme, el asesoramiento y la asistencia en cuestiones militares, las operaciones de estabilización tras los conflictos y las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz (artículos I-40 y III-210 del proyecto).

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) introdujeron la lucha contra el terrorismo en la preocupación de los responsables de la seguridad europea, ya fuera para proteger a la población civil o a las fuerzas europeas desplegadas en el exterior. La protección civil es una nueva faceta de la seguridad en la que ha entrado la Unión para desarrollar y coordinar las capacidades necesarias ante emergencias por catástrofes naturales, tecnológicas, medioambientales o humanitarias; para proteger la población civil frente a agresiones nucleares, biológicas, químicas y radiológicas; o para proporcionar asistencia a terceros países (10).

Las recomendaciones presentadas por el AR al Consejo Europeo de Salónica han aportado una nueva ola de misiones entre las que se incluyen la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, los Estados fallidos y el crimen organizado. Junto con las anteriores, la Conferencia Intergubernamental (CIG) tiene que pronunciarse sobre las cláusulas de solidaridad (11) y de defensa mutua propuestas por la Convención, así como a las nuevas vías de cooperación

(9) Para un cronograma detallado del proceso, véase los números monográficos sobre documentación de seguridad europea elaborados por el Instituto Europeo de Seguridad, *Chaillot Papers* número 47 (mayo 2001), 51 (abril 2002) y 57 (febrero 2003). Todos disponibles en: www.iss-eu.org

(10) Decisión 792/2001 del Consejo sobre mecanismo comunitario de protección civil. La protección aparece catalogada en el proyecto como un ámbito donde la Unión podrá apoyar, coordinar o complementar a los Estados miembros (artículo I-16).

(11) En caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano, la Unión se compromete a movilizar todos sus medios, incluidos los militares, para prevenir el riesgo de terrorismo, proteger sus instituciones y la población civil y prestarle asistencia (artículo 42.1).

industrial (12) y, sobre todo, sobre las nuevas expectativas de cooperación reforzada o estructurada, ya que su aprobación ampliaría y profundizaría las misiones de seguridad y defensa.

La cooperación reforzada ya sea los aspectos no militares de la PESC aplicaba desde el Consejo Europeo de Niza, pero según el proyecto de Tratado Constitucional (en adelante el proyecto) se podrá emplear también en el ámbito de la seguridad y la defensa (artículo III-213.5), por lo que se abren nuevas dimensiones de seguridad a las posibilidades que alcance la voluntad política de sus miembros. Las mismas que se abren para la cooperación estructurada, ya que a falta de un mayor conocimiento de su contenido y objeto y sobre el que se volverá más adelante (13), la única diferencia entre las misiones de un tipo de cooperación u otro vendría dado por la mayor capacidad militar de sus participantes.

El inventario presentado describe la diversificación de las dimensiones de seguridad que ha asumido la Unión en su estado actual, pero ni es un inventario consolidado, en el sentido de que todas las facetas mencionadas se hayan desarrollado del modo previsto, ni es un inventario cerrado, ya que todavía restan dimensiones de seguridad por abordar que los cambiantes retos de seguridad se empeñan en incrementar de número y urgencia. Al ser objeto de otro capítulo de esta *Monografía*, no se entra a analizar la cuestión de las capacidades que respaldan las dimensiones de actuación adoptadas, aunque los informe sobre el estado de la PESC a los Consejos reflejan que persisten carencias de fondo que no acaban de superar los programas en curso. A pesar de la declaración formal de operatividad de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR) para las *misiones Petersberg*, persisten deficiencias que afectan al plazo de su despliegue, a la viabilidad de las misiones de la parte alta del espectro y a la ejecución de operaciones simultáneas (14). Las operaciones colectivas emprendidas

(12) La cooperación tecnológica, presupuestaria e industrial de las capacidades necesarias para dotar a la Unión Europea de los equipos necesarios debería formar una dimensión más de la defensa, pero la cooperación europea no está sujeta al control del mercado único (véase seminario alemán) y su gestión gubernamental aparece fragmentada en las diversas iniciativas y foros que se citan en el capítulo correspondiente de esta *Monografía*.

(13) Las misiones parecen no tener ninguna limitación en el ámbito de la defensa, pero está por ver si se acepta este tipo de colaboración ajeno a la cultura de cooperación reforzada de la Unión, conocer qué tipo de capacidades se precisan para participar y quienes participan en ella y, sobre todo, si las misiones realizadas por sus miembros se pueden considerar como misiones de la Unión.

(14) Para las limitaciones, véase conclusiones del Consejo Ministerial de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de 19-20 mayo de 2003 e informe PESD 10.598/03 de la Presidencia al Consejo Europeo de Salónica de 17 junio de 2003.

en el año 2003 también han puesto de relieve los problemas que plantea su financiación en particular y la de la PESC en general (15). Las carencias impiden a la Unión iniciar o ejecutar alguna de las misiones previstas con garantías pero también impiden pensar por ahora en incorporar al catálogo de instrumentos colectivos algunas novedades del panorama estratégico en relación con la defensa antimisiles, el control de la información o el despliegue estratégico que están pendientes de entrada en los inventarios de la defensa territorial o de la proyección estratégica de algunos Estados miembros.

Por otro lado, el sistema de seguridad sigue careciendo de una dimensión interior, ya que las políticas comunes y la cooperación policial y judicial siguen confinadas en el denominado espacio de libertad, seguridad y justicia, el actual tercer pilar, y acaban en las fronteras exteriores de la Unión. A pesar de la innegable europeización e internacionalización de la seguridad interior europea (16) y que algunas de sus políticas y planes de acción, como los antiterroristas, se han incluido en el acervo de la seguridad, los actores policiales y judiciales, siguen todavía excluidos del sistema de seguridad y no se aprovechan sus posibilidades. La dificultad de preservar la separación entre la dimensión interna y externa se manifiesta a la hora de atender la creciente demanda de fuerzas policiales para atender misiones de seguridad de naturaleza no militar, ya sea para sustituir a las fuerzas de policías locales en situaciones de crisis o para reforzarlas en situaciones posteriores. Para las primeras misiones que se deben desarrollar junto a las operaciones militares tradicionales, se precisan fuerzas que puedan efectuar sus capacidades policiales en entornos de combate, las denominadas fuerzas integrales de policía cuya escasez en Europa es notoria y que sólo se encuentra en instituciones como la Guardia Civil, la Gendarmería o los Carabineros (17).

Una política de seguridad a las alturas de la evolución estratégica que nos encontramos no sólo no puede perpetuar la separación entre las dimen-

(15) Para el problema y soluciones de la financiación de operaciones comunes, y por orden cronológico, véase Documento 5.455/03 de 17 enero 2003 sobre contribución financiera de terceros Estados, Documento 5.941/1/03 de 21 enero de 2003 sobre financiación de operaciones militares, MISSIROLI, Antonio: «Euros for ESDP: financing EU operations», *Ocasional Papers* número 45, junio 2003 y Documento 12.582/03 de 16 septiembre 2003 sobre financiación de operaciones de gestión civil de crisis.

(16) Para la seguridad interior, véase Félix Arteaga Martín en: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/30.asp> y <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/315.asp>

(17) Para una visión de los problemas planteados por la Fuerza Policial Europea (EUCIVPOL), véase CARLO, Jean: «An Integrated Civil Police Force», Centre for European Policy Studies. 2002.

siones interna y externa de la seguridad sino que debe adentrarse en la cooperación de agentes diplomáticos, policiales, militares, judiciales y de inteligencia. Precisamente la inteligencia es otra de las dimensiones de seguridad que se deben cultivar si se quiere que el proceso de gestión de crisis no funcione a ciegas. Sin embargo, la inteligencia no ha entrado todavía con decisión en la Agenda de Seguridad Europea, ya sea porque antes deben desarrollarse las capacidades a las que la inteligencia apoya o porque la cooperación entre Servicios de Inteligencia precisa mucho tiempo para desarrollar la confianza y los procedimientos conjuntos.

Hasta ahora, la Unión ha desarrollado algunas capacidades parciales en el ámbito de la recogida de Inteligencia Militar en la gestión de crisis, como la División de Inteligencia del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), y puesto en funcionamiento algunos órganos capaces de recoger información de fuentes abiertas para sus funciones asesoras. El flujo de inteligencia se dirige al Centro de Situación (SITCEN) y de ahí a los órganos de análisis pero ni tiene un sistema compartido que cubra todas las funciones del ciclo de inteligencia relacionadas con la prevención y gestión de crisis ni se ha establecido un sistema de reparto de trabajo, por lo que depende de los Sistemas Nacionales de Inteligencia (18).

Ya se ha mencionado el control de armamento como otra de las dimensiones posibles de la prevención de conflictos. Es una competencia atribuida a la Comisión por su vinculación con el mercado único y en la que se han desarrollado controles de exportación de armamentos y materiales, productos y tecnologías de doble uso mediante la armonización de las legislaciones nacionales o la adopción de un código de conducta para las exportaciones (19). Sin embargo, su desarrollo está limitado por la discrecionalidad con la que los Estados protegen sus intereses industriales mediante el artículo 296 del Tratado de la Comunidad Europea, una protección nacional que contrasta la voluntad de crear una industria europea al margen de las políticas comunitarias y que, tal vez por esas contradicciones no aparece expresamente recogido en los tratados como una dimensión específica.

Relacionada con el control de armamento, pero diferenciada como dimensión propia se encuentra el desarme que aparece entre las nuevas

(18) Mujer-Lille, BORNÍ: «EU Intelligence Cooperation. A Critical Analysis», *Contemporary Security Policy* volumen 23, número 2, p. 69. Agosto, 2002.

(19) El proyecto excluye expresamente a la Comisión de la Representación Exterior en materias PESC salvo en las materias compartidas citadas (artículo I-25.1), con lo que no resuelve el problema del reparto. Para una evaluación actualizada, véase GARRIDO, Vicente: «Viabilidad de una política común de exportación de armamento», *Monografías del CESEDEN* número 54. pp. 119-141. Abril, 2002.

dimensiones de seguridad propuestas por la Convención. Ya se han mencionado algunas de las iniciativas europeas de cooperación sistemática para fomentar acuerdos regionales o globales de desarme pero todavía queda un espectro de actividades de negociación y verificación donde la Unión podría jugar un liderazgo relevante mientras no estén asignadas a Organizaciones como Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Resumiendo, el número de dimensiones ha ido creciendo cuantitativamente hasta ocupar prácticamente todos el espectro de posibilidades, aunque su desarrollo cualitativo no ha progresado por igual en todas las dimensiones. Estas dimensiones se deben profundizar y ampliar y, sobre todo, integrar dentro de una política de seguridad en la que se integren intereses, objetivos y estrategias de seguridad que den sentido —europeo— a esas dimensiones. La oportunidad o la agenda impulsan más unas dimensiones que otras pero no hay, en principio, zonas de acción excluidas ya que el Consejo siempre puede añadir nuevas dimensiones, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento, una posibilidad de ampliación que se recoge por el proyecto de tratado en la correspondiente cláusula de flexibilidad (artículo I-17). La variedad de facetas «duras» y «blandas» de actuación diversifica los instrumentos de intervención de la Unión y flexibiliza la adaptación de su respuesta a la medida de la naturaleza, cada vez más multidimensional y específica, de las crisis, cuadro 1.

La estructura de gestión: niveles y actores del sistema

La gestión del amplio inventario de medidas descrito presenta la complicación añadida de la pluralidad de actores que intervienen en su planificación, decisión y ejecución. A diferencia de los Sistemas Nacionales de Seguridad, donde hay una distribución clara de las misiones y actores, las competencias de la Unión están sujetas a una dinámica de redistribución, ampliación y contracción que distribuye su responsabilidad entre los tres niveles de responsabilidad principales de la Unión: intergubernamental, comunitario y al que hay que añadir el nacional de los Estados miembros (20).

(20) La descripción y análisis de los procedimientos de gestión que se realizan a continuación se refieren a su estado en vigor en noviembre de 2003, aunque se apuntan algunos comentarios sobre la incidencia de algunas innovaciones propuestas por el proyecto de tratado elaborado por la Convención y que se encuentran pendientes de modificación y aprobación por la CIG en curso desde octubre de 2003.

Cuadro 1. Instrumentos de la Unión Europea para gestión de crisis*.

| Gestiones | Prevenciones |
|---------------------------|---|
| Prevención de conflictos | Alerta temprana. Medidas políticas: diálogos políticos, declaraciones, diplomacia preventiva y elecciones. Acuerdos con Estados, regiones y organizaciones internacionales gubernamentales: asociación, estabilización, partenariado y cooperación. Medidas económicas positivas: acuerdo, concesiones, infraestructuras. Reconstrucción y negativas: suspensión, restricción y condicionalidad. Asistencia y cooperación al desarrollo a corto, medio y largo plazo. |
| Gestión civil de crisis | Emergencias, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, desminado, protección civil, Estado de Derecho y democratización y asistencia de refugiados. Apoyo a la rehabilitación y reconstrucción para prevenir o mitigar crisis prolongadas. Financiación de cooperación descentralizada, seguridad nuclear y medioambiental. Operaciones policiales de refuerzo, embargos y observaciones. |
| Gestión militar de crisis | Operaciones militares: despliegue preventivo, intervención humanitaria, mantenimiento de la paz y fuerza multinacionales. Operaciones policiales de sustitución. |

* Para una lista actualizada de instrumentos civiles en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/doc/cm03.pdf

Las misiones se reparten del modo tradicional que venían haciendo bajo el régimen de los tres pilares y que confirma el proyecto: la Comisión ostenta la política comercial común en exclusiva; la Unión y los Estados miembros comparten el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública, el medio ambiente y la ayuda humanitaria; la PESC, incluida la defensa, corresponde a los Estados miembros y en la protección civil, la Unión podrá apoyar a los Estados miembros pero no compartirá con ellos su responsabilidad.

La estructura de gestión es, por tanto, compleja, como complejos son sus procesos de planificación, decisión y ejecución. La seguridad europea no tiene una estructura simple ni fácil de gestión y afronta la gestión de la complejidad mediante un sistema de interacción que combina instrumen-

tos formales e informales. Para facilitar la aproximación a la complejidad, se va a identificar los actores implicados en los procesos de decisión y su participación en dos tipos diferenciados de decisiones relacionados con la PESC y con la PESD (21).

A partir de esta primera aproximación que da una visión vertical del proceso de decisiones, desde los más simples a los más complicados, se procederá posteriormente a estudiar los procesos de decisiones seguidos en gestiones reales de crisis, para tener una visión más horizontal de la gestión. El proceso de decisiones que se describe está sometido a un proceso constante de revisión a medida que las experiencias sobre el terreno demuestran la necesidad de introducir cambios o los acuerdos políticos modifican los procedimientos de decisión. En todo caso, la aproximación permite tener una idea general de la participación de cada uno de los actores en las tres fases esenciales de la gestión: planificación, decisión y ejecución.

El Consejo Europeo define las estrategias comunes que dan las grandes orientaciones generales y las prioridades de seguridad, los intereses y objetivos esenciales de la Unión, sin entrar en tareas de planificación o ejecución (22). De acuerdo con el proyecto de la Convención, el futuro presidente del Consejo Europeo —que sustituirá al actual presidente rotatorio de la Unión— preparará, supervisará y presidirá los trabajos dedicados a la seguridad. Asumirá la representación exterior en materia PESC «sin perjuicio de las competencias del ministro de Asuntos Exteriores» (23) y se apoyará en el Consejo de Asuntos Generales para las tareas normativas. El proyecto sugiere una división de tareas en las que el presidente del Consejo Europeo se dedicaría a los asuntos PESC de alto nivel mientras que el futuro ministro asumiría la gestión cotidiana, pero el entrecamillado anterior representa un solapamiento de competencias y será el Consejo Europeo, ante el que los dos responden, el responsable de mediar en su reparto.

(21) La PESD se denomina en el proyecto PCSD.

(22) La PESC tiene en la actualidad tres instrumentos: las estrategias, posiciones y acciones comunes que orientan, definen y ejecutan, respectivamente, las iniciativas regionales o temáticas de la Unión. En el proyecto se modifica su denominación: orientaciones generales en lugar de estrategias comunes y aparecen las decisiones europeas que comprenden las acciones, posiciones y su ejecución.

(23) Esta fórmula ambigua (artículo I-21.2), puede representar una fuente de conflicto entre el presidente del Consejo y el ministro de Asuntos Exteriores, ya que el proyecto solapa las competencias de ambos en cuanto a representatividad de la PESC ante terceros se refiere y no establece ningún sistema de reparto.

Para la gestión de la seguridad, el actual CAGRE tiene una posición dominante en el sistema intergubernamental, adoptando los acuerdos políticos vinculantes, sus objetivos, alcance, medios y condiciones concretos. El Consejo cuenta con un SG/AR para la PESC, una Secretaría y varios órganos de apoyo como la Unidad de Planeamiento Político y Alerta Rápida (UPPAR), el SITCEN, el Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz, la Dirección General PESC, la Unidad Policial y el Instituto de Estudios de Seguridad (ISS) que recogen y procesan información para mantener asesorado el Consejo en sus decisiones. Debido a la carga de trabajo, el proyecto prevé el desdoblamiento del Consejo Ministerial en un Consejo de Asuntos Generales para las tareas legislativas, bajo la Presidencia rotatoria de los Estados miembros, y en un Consejo de Asuntos Exteriores bajo la presidencia del futuro ministro de Asuntos Exteriores.

Desde que el AR para la PESC tiene una imagen —y un «teléfono»— conocidos, su visibilidad y liderazgo del Consejo no ha dejado de crecer. Con el nuevo proyecto continuará decayendo la influencia de las presidencias rotatorias, dedicadas en el futuro a tareas legislativas, y aumentará la influencia del futuro ministro de Asuntos Exteriores y de sus representantes especiales. Incluso desaparecerán *las troikas* que ayudaban a las presidencias rotatorias a llevar su agenda. El futuro ministro tendrá competencias de iniciativa y ejecución en materias de exterior, seguridad y defensa. En materia de acción exterior, asume las relaciones exteriores y la coordinación de la acción exterior de las políticas comunes de la Unión y se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de las misiones de la Unión. A la vista de lo anterior, parece que el AR y futuro ministro será la pieza esencial de la gestión pero, sin embargo, las decisiones y las políticas continúan en manos de los representantes nacionales ante Bruselas: Consejo, CPS y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER). La subordinación no sólo se refleja en la residencia en el Consejo de la elección y exigencia de responsabilidad al futuro ministro, sino de su limitación para presidir otros formatos del Consejo, salvo que el Consejo Europeo decida otra cosa, o la delimitación de sus funciones por el CPS caso por caso en las operaciones militares, con lo que quedando claro su centralidad mediática no queda tan claro como va a ejercer su acción de coordinación con relación a cuestiones trascendentes de exterior, seguridad y defensa (24).

(24) La creación de una formación del Consejo donde participaran los ministros de Defensa también introduciría un nuevo actor para competir con él en la gestión de la seguridad: el presidente del Consejo de Ministros de Defensa. Sobre su subordinación a los actores

La influencia de los intereses nacionales se transmite mediante los embajadores del COREPER que trasladan a Bruselas las posiciones nacionales de los Quince, y pronto Veinticinco, relacionadas con las tareas legislativas de la Unión. Son ellos los que supervisan y coordina el trabajo del resto de los representantes nacionales del CPS y de los grupos de trabajo PESC.

El CPS se dedica al seguimiento de la situación internacional y a emitir dictámenes para los ministros del Consejo, sin perjuicio de las tareas de asesoramiento que el Consejo reserve al COREPER. El CPS es el elemento central del proceso de decisiones tanto para la prevención de conflictos, ayudado por los jefes de misión y los grupos de trabajo, como para la gestión de crisis, supervisando la ejecución de las políticas acordadas y la dirección estratégica de las operaciones bajo mandato del Consejo de Ministros y ayudados por los órganos de gestión civil y militar. El Comité Militar (CMUE) está integrado por los Jefes de los Estados Mayores (JEMAD) nacionales o sus delegados militares. Asesora al CPS en cuestiones militares, elabora el concepto global de la operación y ejerce la dirección militar de las operaciones para lo que cuenta con un EMUE que le ayuda en estas tareas (25). Por su parte, el último, el Comité para los Aspectos de Gestión de Crisis (CIVCOM) asesora al CPS sobre los instrumentos civiles de gestión de crisis. El CPS centraliza la información del sistema, determina los objetivos de la acción y elabora los documentos oficiales.

La Comisión está asociada a la PESC, al igual que el Parlamento Europeo, y lo seguirán estando según el proyecto, lo que significa que participan pero no deciden. A pesar de su capacidad para contribuir en las dimensiones de su competencia a la seguridad europea y pese a las numerosas alusiones formales en los sucesivos tratados reconociendo su contribución a la iniciativa, coherencia, coparticipación o la ejecución de los mandatos del Consejo, los debates en la Convención marcan el principio de su declive como actor visible de la seguridad europea. La fusión

gubernamentales, Daniel Keohane y Steven Everts concluyen que la Unión pueda acabar teniendo un ministro de Asuntos Exteriores que no tenga una política exterior, «The European Convention and EU Foreign Policy», *Survival* volumen 45, número 3, pp. 171-173. Otoño de 2003.

(25) Para las unidades multinacionales, cuarteles de mando y capacidades disponibles por el CMUE/EMUE para planificar sus operaciones, véase HAGMAN, Hans-Christian: «European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities», *Adelphi Papers* número 353. 2002.

de los cargos de comisario de Relaciones Exteriores y de ministro de Asuntos Europeos representa el inicio de la confusión de las competencias para los observadores ajenos a las interioridades de la Unión. La visibilidad de la acción europea que antes se dirigía al logo de la Comisión se desplazará ahora al logo de la Unión y a su responsable único. La Comisión está en una posición envidiable para la acción exterior porque cuenta con el apoyo de un verdadero entramado de delegaciones, agentes y órganos ubicados en las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores, Desarrollo, Comercio, Ampliación y Asistencia (EUROPEAID), Ayuda Humanitaria (ECHO) y Asuntos Económicos y Financieros. Una capacidad que ahora no depende del AR pero que podría depender del futuro ministro si se lleva a cabo la creación del Servicio Exterior Europeo de Acción Exterior prevista para un año después de entrada en vigor del proyecto (26).

La fusión citada pone fin a unos problemas pero abre otros que habrá que resolver:

1. La personalidad jurídica seguirá dividida entre lo relacionado con la PESC que se atribuye —sin diferenciar— a los futuros ministro de Asuntos Exteriores y presidente del Consejo, por un lado, y a la Comisión en todo lo que no sea PESC, lo que perpetúa en la práctica y sobre todo de cara a terceros la percepción de la duplicación actual de responsabilidad y de coordinación en los foros multilaterales. ¿Quién representará a la Unión en un foro internacional de control de armamento?
2. La unificación de cargos puede mejorar la coordinación de los sistemas porque el futuro ministro tendrá mayor visión y capacidad de acción pero el problema de fondo —haya pilares o no— es la diferenciación de los métodos comunitario e intergubernamental a seguir porque éstos continúan diferenciados en cuanto a sus procedimientos de decisión, soporte jurídico y mecanismos de control se refiere. La separación de procedimientos, se preserva por los Estados miembros para evitar la fiscalización del Parlamento Europeo y mientras no se supere

(26) La creación racionalizaría el esfuerzo diplomático disperso entre la Comisión y los Estados miembros y potenciaría su proyección internacional. Con datos de agosto de 2000 (SN 1.731/6/00 de 9 de agosto de 2000), los 15 Estados miembros y la Comisión disponen de unos 40.000 diplomáticos operando en unas 400 misiones, mientras que Estados Unidos cuenta con unos 15.000 para dar cobertura a unas 300 misiones. Sin embargo, la fusión presenta muchos problemas de régimen, dependencia, financiación y rendición de cuentas entre funcionarios de la Comisión y nacionales que el proyecto no aclara.

persistirán los problemas. ¿Cómo se coordinará, por ejemplo, la tramitación de un acuerdo que tenga materias PESC y no PESC? (27).

3. La fusión resuelve un problema de eficacia pero crea uno de legalidad, ya que pone en marcha un proceso de absorción del sistema comunitario por el sistema intergubernamental y pone el acervo comunitario a los pies de la eficacia gubernamental, un riesgo que se acentuará si el Consejo utiliza a su representante en la Comisión para vaciar ésta de competencias y responsabilidades.

Otros actores del sistema que no suele aparecer en los organigramas formales pero que aparecen en los sociogramas son quienes participan en una operación concreta de la Unión y quienes forman subagrupaciones de liderazgo dentro de ella. En el primer caso, la Unión no puede obligar a sus Estados miembros a participar en una misión de seguridad, especialmente si tiene implicaciones militares, pero tampoco puede excluir a quienes no siendo miembros de pleno derecho de la Unión desean hacerlo por su condición de miembros europeos de la OTAN, caso de Noruega, Islandia o Turquía; por su situación de países candidatos a la ampliación (28) o por su voluntad de cooperar con la Unión en la seguridad internacional, caso de países como Suráfrica, Canadá y Brasil en la operación *ERCOSUR* de 2003 en la República Democrática de Congo. La contribución también puede venir de organizaciones internacionales de seguridad, caso de la OTAN cuyas relaciones con la Unión Europea se abordan en otro capítulo de esta *Monografía* (29), o mediante los acuerdos que la Unión establece, caso por caso, con Naciones Unidas, la OSCE y otras agencias internacionales, gubernamentales o no (30).

(27) Para los problemas que el proyecto plantea en relación con la duplicación de métodos, véase DUKE, Simon: «The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its International Role», p. 13. European Institute of Public Administration. Maastricht, Holanda.

(28) Para una evaluación de la ampliación de la Unión en materias de política exterior, seguridad y defensa en: www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/30a2_en.htm

(29) El Tratado de la Unión Europea vigente exige expresamente la compatibilidad de la PESC con la de la OTAN (artículo 17.1), una exigencia que desaparece en el proyecto y que restringe la referencia a la OTAN para preservar los derechos y obligaciones de autodefensa colectiva de sus miembros (artículos 40.7 y 214.4). La finalidad de las consultas sería la de procurar el apoyo de la OTAN a la operación de la Unión, caso de la operación *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia, o prevenir su bloqueo, caso del veto estadounidense a la renovación del mandato policial de la ONU en Bosnia-Herzegovina.

(30) La Unión mantiene estrategias antiterroristas (planes de acción) en coordinación con Estados Unidos, Rusia, entre otros, y un diálogo con organizaciones de seguridad en el espacio africano, tanto regionales como la Organización para la Unidad Africana/Unión Africana como subregionales Comunidad de Desarrollo del África Austral, Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia Oriental e IGA.

El segundo caso se refiere a la formación de grupos restringidos de decisión en el seno de la Unión aprovechando la pasividad de los demás o instrumentando su posición de dominio. La experiencia europea de los últimos años ha evidenciado cómo la iniciativa diplomática y política se ha desplazado de los procedimientos formales al canal informal del denominado Grupo de Contacto, en el que potencias europeas como Alemania, Reino Unido, Francia y, ocasionalmente, Italia han concertado sus posiciones con Estados Unidos y Rusia a propósito de las crisis de Bosnia-Herzegovina o Kosovo para trasladar sus resoluciones a los distintos foros multilaterales. A diferencia de otros conciertos informales e improvisados frente a una crisis concreta como el denominado «cuarteto» para Oriente Medio: Naciones Unidas, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea, o las concertaciones en el marco de reuniones selectivas como el Grupo de los Países más Industrializados (G-8) para abordar cuestiones internacionales de seguridad, el concierto entre las potencias europeas ha generado una tendencia a sustituir el proceso formal de participación por decisiones restringidas que se presentan como aportaciones del liderazgo al interés colectivo (31). Esta tendencia a la concertación de potencias europeas al margen de los procedimientos reglados no predetermina la instalación de un directorio en la Unión pero tampoco subestimarse en la medida que siempre es una tentación latente y alternativa al estancamiento de los procedimientos formales. De hecho, el seguimiento del proceso de concertación entre los grandes ayuda a explicar las divergencias entre los Estados miembros de la Unión a propósito del conflicto de Irak de 2003 y la propuesta franco-alemana incorporada al proyecto de crear un tipo de cooperación estructurada en el que los Estados miembros con mayor capacidad militar pueden desarrollar misiones en nombre de la Unión y en las que sólo ellos deliberen y decidan (32).

Actores implicados:

1. Consejo Europeo, Presidencia, la *troika* y futuro presidente.
2. El CRAGE, presidente del Consejo, COREPER y futuro ministro de Asuntos Exteriores.

(31) BOIDEVAIX, Francine: «Une diplomatie informelle pour l'Europe», Foundation pour les Études de Défense, *La Documentation Française*. 1997.

(32) La propuesta rompe con el sistema general de la cooperación reforzada aplicable a todas las esferas de actuación donde algunos Estados miembros aspiren a ir más lejos que el resto de acuerdo con unos requisitos reglados que se aplican desde el Consejo Europeo de Niza a la PESC excluyendo sus implicaciones militares. La cooperación «estructurada» no es, por lo tanto, la aplicación a la esfera militar de la cooperación reforzada sino todo lo contrario, de ahí la inclusión a última hora de la cooperación reforzada como una alternativa a la «estructurada» (artículo III-213.5).

3. Comisión, comisarios, comisarios de relaciones exteriores, direcciones generales, delegaciones y delegados.
4. Parlamento Europeo y Comisiones.
5. AR: UPPAR, SITCEN, Centro de Satélites, Unidad de Policía.
6. Capitales, CPS, corresponsales europeos y grupo de trabajo.
7. CMUE, EMUE, FRR, Fuerzas Multinacionales y Cuarteles Generales.
8. Centro de Gestión Civil de Crisis y Fuerzas de Policía.
9. Secretaría del Consejo, Dirección General de Relaciones Exteriores, Unidad de Policía, Unidad Política, Servicio Jurídico y mecanismo de coordinación.
10. Comité de Contribuyentes, OTAN, OSCE, organizaciones internacionales gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

La figura 1 representa el proceso normal de decisiones con relación a la PESC, incluidas las relaciones exteriores a cargo del sistema comunitario: Comisión y Parlamento Europeo. El diseño destaca el valor de los actores del sistema nacional: capitales, representantes en el COREPER, en la Sección de Correspondencia Europea (COREU), grupos de trabajo y CPS para evitar considerar que los órganos del sistema intergubernamental obedecen a lógica y disciplina nacional aunque su socialización en los órganos colectivos facilite poco a poco su «transgubernamentalización» (33).

En la actualidad, el sistema de presidencias rotatorias bajo un mismo Estado miembro facilita la coordinación de las distintas formaciones del Consejo con el Consejo Europeo, lo cual es una ventaja en caso de que el Estado miembro sea activo y solvente pero una desventaja para la Unión cuando el Estado se muestra incapaz de afrontar sus compromisos europeos o internos con la decisión y capacidad debida. La incorporación del AR a la PESC descargó a las presidencias rotatorias de la presión de los problemas internacionales y, cuando entre en vigor el proyecto, desaparecerán definitivamente de la lista de actores. El AR puede apoyarse en la cooperación sistemática de la diplomacia de los Estados miembros de la Unión y dedicarse al diálogo político con la colaboración de sus representantes especiales, *la troika* —que también desaparecerá según el proyecto— o las embajadas de los Estados miembros y de la Comisión en terceros países. La gestión cotidiana de las relaciones exteriores depende de su comisario quien se coordina sin interferencias con la presidencia rotatoria y con el AR, salvo cuando el Consejo invade sus competencias

(33) Este organigrama es una adaptación del autor de una idea original de MISSIROLI, Antonio: «Coherence for European Security Policy», *Ocasional Paper* número 27 p. 21. Junio, 2001.

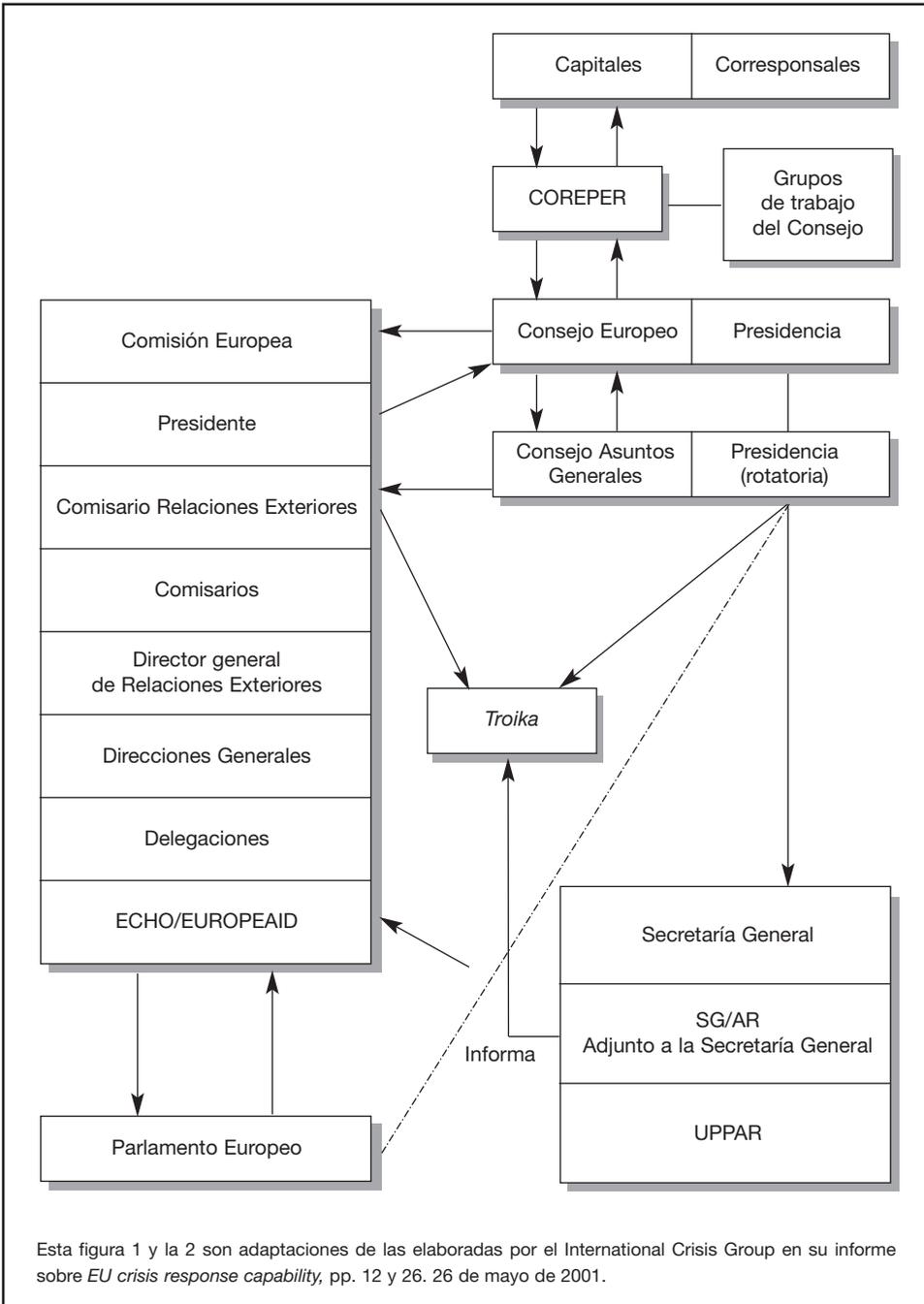


Figura 1. El proceso de interacción PESC.

para conseguir sus propios objetivos, una tensión que el proyecto intenta superar separando las funciones PESC de las que no lo son.

Para la PESD, la Unión ha ido agrupando en torno al AR los órganos de apoyo a la gestión civil y militar de crisis que representan la figura 2 y lo que conviene no perder de vista, todos ellos en torno al CPS que es el núcleo decisorio del sistema de gestión. También la Comisión ha ido construyendo un conjunto de órganos auxiliares que le ayudan a ejecutar sus responsabilidades como la una Unidad de Gestión de Crisis y Prevención de Conflictos, la de su propia Sala de Crisis o los Sistemas de Alerta de su Oficina de ECHO e ICONS (*Impending Crisis Online New System*).

Esta figura refleja un mayor protagonismo de los órganos gubernamentales en el proceso, mientras que los comunitarios: Comisión y Parlamento Europeo son órganos pasivos que ejecutan o son informados de las decisiones del Consejo pero que no tienen una influencia relevante en la gestión. El CPS y el AR figuran en el Centro del Proceso de Decisiones.

En el caso de que una crisis obligue a la Unión a actuar simultáneamente en varias dimensiones, el organigrama siguiente ayuda a comprender su intervención multidimensional y multinivel (33). De entrada, conviene reiterar que el sistema no es experto sino que aprende mediante ejercicios sucesivos de error y acierto, de ahí la conveniencia de multiplicar sus ejercicios, experiencias reales y lecciones aprendidas política de ejercicios de la Unión Europea (34). La estructura europea de gestión de la seguridad se presentó al Consejo Europeo de Niza por la Presidencia francesa (35) y desde entonces no ha cesado de reforzarse, aunque también es cierto que no han cesado de acumularse nuevos mandatos del Consejo y nuevas expectativas de los actores. Cada crisis presenta elementos nuevos y particulares que obligan a flexibilizar el procedimiento, para dar respuestas a medida, y multiplicar los ejercicios y experiencias, para sacar lecciones aprendidas.

Hasta que el sistema se desarrolle, funciona mejor cuantos menos actores y dimensiones intervienen, caso de la Comisión en las crisis humanitarias o del AR en el diálogo político, pero mientras tanto funciona dele-

(34) Para la política europea de ejercicios, véase Documento 8.373/1/01 del 8 mayo 2001.

(35) Informe 14.056/2/00 del COREPER al Consejo, de 4 diciembre 2000, sobre la PESD con sus correspondientes anexos sobre capacidades militares y civiles, estructuras militares y civiles de la gestión, los acuerdos con terceros, la absorción de las funciones de la UEO, la prevención de conflictos, y el mandato para la Presidencia sueca.

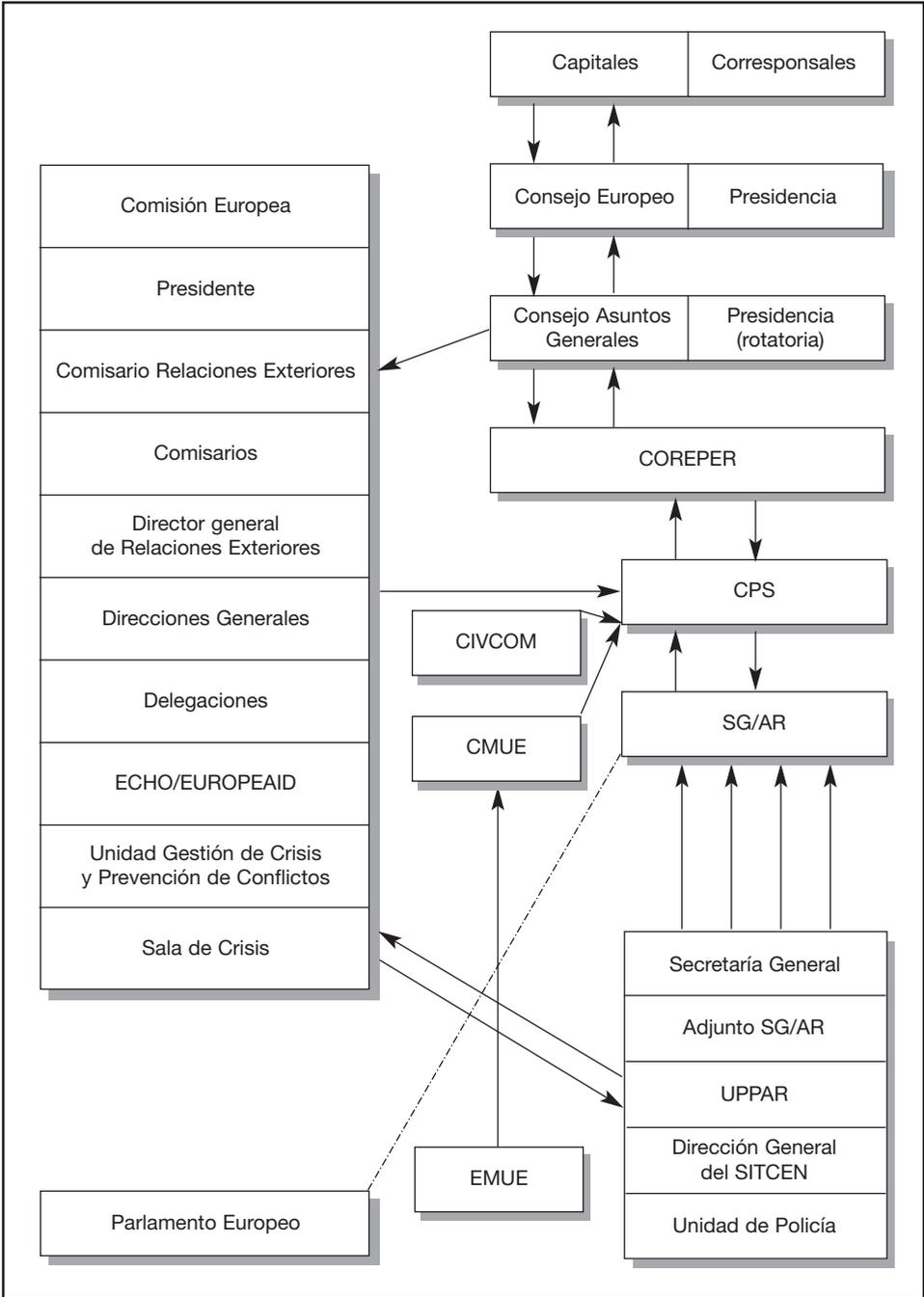


Figura 2. El proceso de interacción PESD.

gando la gestión de las distintas dimensiones entre los actores con ventaja comparativa para afrontarlas. Siguiendo la figura 3, si la crisis demanda acción estructural y preventiva de tipo económico o asistencial, el sistema la desplaza hacia el marco superior de las relaciones exteriores. Si la crisis demanda una atención diplomática particularizada, entonces el sistema activa su cooperación sistemática y su diplomacia de crisis. Si la crisis precisa corresponde a problemas relacionados con el refuerzo del Estado de Derecho, los derechos humanos, la gobernabilidad o el orden público, entonces el sistema pone en marcha sus mecanismos civiles de gestión de crisis. Finalmente, y para las misiones mencionadas, el sistema puede recurrir a sus mecanismos militares de intervención ubicados a la derecha de la figura 3.

Si las crisis fueran unidimensionales, la respuesta del sistema tendría la forma y dirección de una flecha dirigida a la fuente del problema, pero como las crisis presentan varios frentes su forma será la de una estrella de varias puntas con distinta longitud de acuerdo con la mayor o menor relevancia de cada dimensión. Por lo tanto el problema de la gestión se deriva de la necesidad de coordinar esa respuesta de modo que la secuencia, prioridad y lógica de actuación de cada una de las dimensiones y niveles sume —y no reste— dividendos en el resultado combinado de los mismos (36). La responsabilidad de la coherencia está asignada al Consejo, la Comisión y al futuro ministro de Asuntos Exteriores, pero en las condiciones reales del rodaje, la coordinación de los diferentes subsistemas se facilita reforzando el liderazgo de los responsables de las operaciones: representantes especiales, comandantes de las operaciones y de las fuerzas y reforzando las capacidades de los órganos dedicados al enlace para que amplifiquen y multipliquen la interacción entre los distintos elementos y subsistemas del proceso de gestión (37). Respecto al problema de la coordinación, la propuesta de la Convención en el sentido que el futuro ministro de Asuntos Exteriores sea también miembro de la Comisión, faci-

(36) Un problema adicional al de la coherencia y eficacia que se plantea, sería el ya mencionado de la legalidad del procedimiento utilizado en la práctica, ya que en el caso del sistema de la Unión cuenta no sólo la coordinación de los subsistemas sino también la legalidad del procedimiento empleado.

(37) Entre los órganos que tienen esa función de interconexión entre dos o más nodos de la red se encuentran el mecanismo de coordinación de la Secretaría del Consejo, que coordina los recursos civiles entre los Estados Mayores, la Comisión y la Unión Europea; los corresponsales europeos, que sirven de enlace entre los Ministerios de Exteriores y el PSC del Consejo; los equipos *ad hoc* de la Comisión y el Consejo que coordinan la respuesta a una crisis entre miembros de servicios afines.

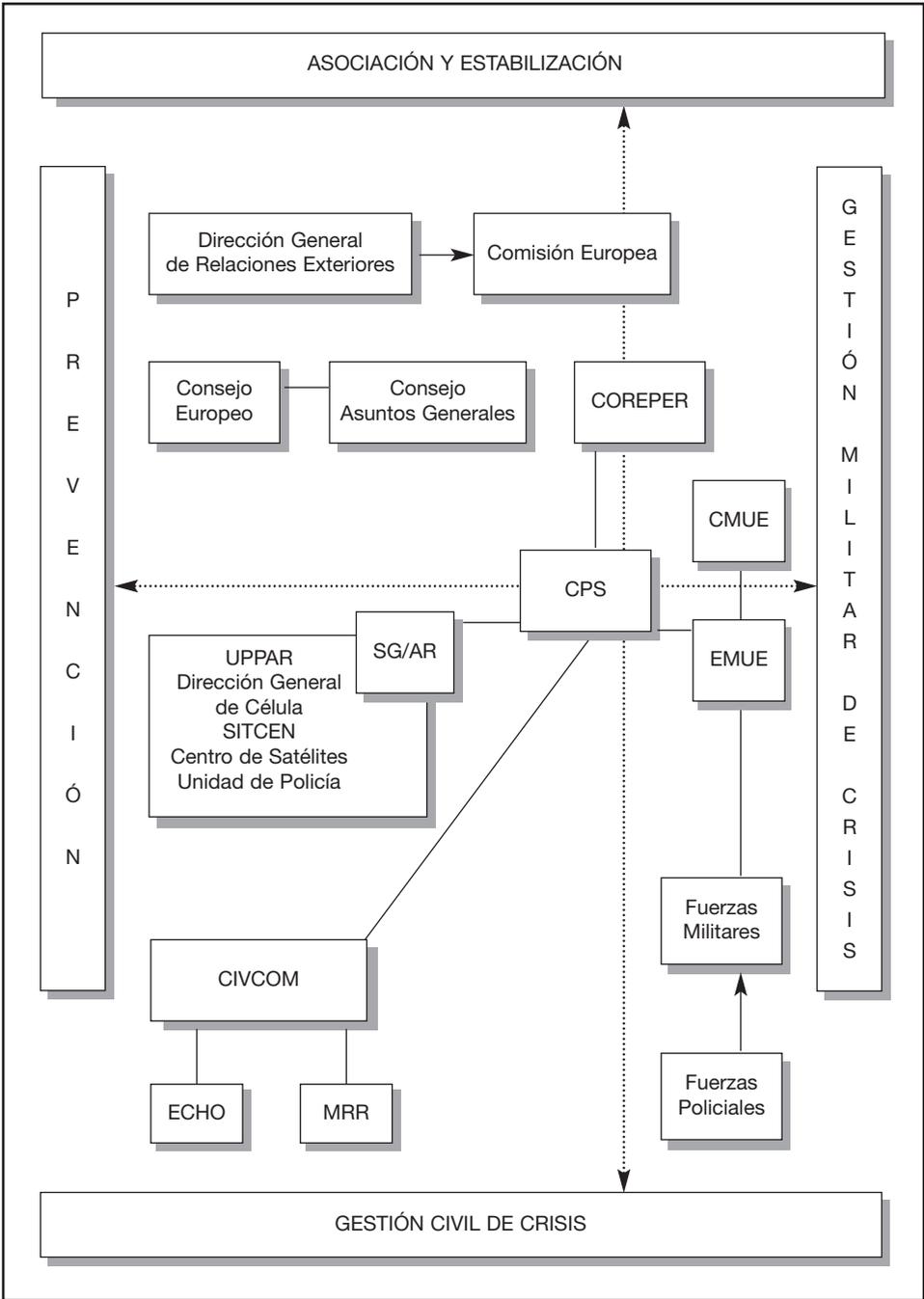


Figura 3. Mecanismos militares de intervención.

litará la coordinación de los sistemas comunitario e intergubernamental al simplificar el proceso de decisión, aunque ya se han mencionado los problemas que abre esta solución.

El tiempo de actuación en el proceso de gestión: las fases de la matriz

La experiencia de las crisis recientes muestra la importancia de disminuir el tiempo de reacción de las organizaciones dedicadas a la seguridad internacional. Por un lado, las organizaciones no intervienen de forma automática en las crisis, sino que son los Estados miembros los que deciden la intervención de acuerdo con los procedimientos establecidos (38). Por otro, las organizaciones pueden ahorrar mucho tiempo en las actividades de alerta, planificación y ejecución articulando mecanismos que automaticen los procedimientos de actuación.

Empezando por la decisión, el Consejo es el responsable de decidir la actuación de la Unión en todas las fases y aspectos de la gestión adoptar todas las fases y decisiones. En caso de crisis, la Presidencia puede convocar una reunión extraordinaria del Consejo de oficio o a instancia de un Estado miembro o de la Comisión, puede convocar al Consejo de Ministros en 48 horas o menos. El proyecto atribuye esa facultad al ministro de Asuntos Exteriores excluyendo ya a la Comisión. El Consejo es responsable de poner en marcha todas las fases y aspectos de la operación mediante una decisión europea (39) que defina sus objetivos, alcance, medios y duración. Antes de poner en marcha una misión o actividad, la cooperación sistemática obliga a un sistema de consultas previo entre los Estados, quienes deben consultarse antes de emprender una acción que afecte a los intereses de la Unión, su solidaridad y su convergencia (artículo I-39.5).

La intensidad de la activación depende de la naturaleza del riesgo para los intereses de la Unión Europea. Cuando los intereses no coinciden, las dudas o resistencias de los Estados miembros conducen a la demora o la inhibición. Hasta ahora, las decisiones en la PESC se han mantenido en

(38) El informe PESD 10.598/03 de la Presidencia al Consejo Europeo de Salónica de 17 junio de 2003 reconoce que la Unión puede llevar a cabo operaciones militares de gestión de crisis siempre y cuando haya voluntad política, celeridad en la toma de decisiones y aportaciones de los Estados miembros.

(39) La decisión europea es un acto político, no legislativo, obligatorio en todos sus elementos y, especialmente para sus destinatarios.

la órbita de la unanimidad, mientras que la mayoría cualificada sólo podría aplicarse en las acciones y posiciones comunes basadas en estrategias comunes o en decisiones para aplicar las anteriores. A partir de ahí, la regla general es la unanimidad, especialmente cuando las decisiones tienen implicaciones militares, aunque también se pueden demorar las decisiones absteniéndose, de forma constructiva sin perjudicar la acción, o justificando la abstención a la espera de acumular un tercio de Estados y de población que respalden las abstenciones razonadas. El proyecto no aporta novedades que acorten el proceso de decisión salvo el supuesto de que la aplicación de la mayoría cualificada a propuestas del futuro ministro de Asuntos Exteriores en respuesta a un mandato del Consejo Europeo (40). También según el proyecto, la decisión sobre una ejecución conjunta es también por unanimidad (artículo 40.4) pero si se delega por el Consejo en un grupo de Estados, el método de decisión se acordaría por esos Estados en asociación con el ministro sin que esté fijado un procedimiento (artículo III-211.1). De acuerdo a lo anterior, la voluntad sigue siendo el primer obstáculo a la celeridad: si hay voluntad la decisión es tan rápida como la demostrada en la intervención en la República Democrática de Congo en junio de 2003 (41) y, si no la hay, sólo queda el recurso a los procedimientos informales.

En este sentido, el proyecto recopila algunas modalidades de cooperación: estructurada, reforzada y más estrecha que pueden ahorrar tiempo en los procesos de decisiones. La cooperación estructurada ya mencionada tiende a facilitar la concertación de los actores europeos de mayor capacidad militar para presentar a la Unión hechos consumados que faciliten la abstención o seguimiento de las decisiones adoptadas en clubes restringidos de decisión. Este tipo de cooperación facilita considerablemente el proceso de intervención, ya que siempre es más fácil conseguir un acuerdo informal entre pocos que uno formal a veinticinco. Lo que está

(40) Esta opción facilitaría el recurso a la mayoría en caso de que el Consejo delegara la iniciativa en el ministro o que éste la tomara sin una oposición clara del Consejo, lo que reduciría la capacidad individual de los Estados miembros para recurrir a la unanimidad, una posibilidad que ya ha aparejado la oposición expresa del Reino Unido durante el «cónclave» de Nápoles, 28-29 noviembre de 2003.

(41) La resolución 1484 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por la que se pedía ayuda a la Unión Europea lleva fecha de 30 de mayo de 2003, la acción común del Consejo, Documento 9.955/03, se adoptó el 4 junio 2003. En el caso de Bosnia-Herzegovina, sus autoridades invitaron a la Unión Europea el 4 marzo de 2002, la resolución 1396/2002 del Consejo de Seguridad aceptó el ofrecimiento de la Unión Europea el 5 marzo 2002 y la acción común del Consejo, Documento 6.823/03, lleva fecha de 11 marzo 2002, pero la operación no comenzó hasta el 1 enero 2003.

bajo discusión es si los acuerdos restringidos vinculan a la Unión Europea o simplemente nos encontramos ante una coalición de Estados europeos al margen de los procedimientos reglados de la cooperación reforzada. También bajo discusión se encuentra la propuesta del proyecto de ofrecer la participación voluntaria en un sistema abierto de autodefensa dentro de la Unión, una sugerencia de la Convención que se solapa con los compromisos de los artículos quintos de los Tratados del Atlántico Norte y de Bruselas modificado (42).

Además de la fase del proceso de decisiones, la gestión de crisis de la Unión comprende otras fases en las que se puede abreviar o demorar su respuesta. La Unión ha ido desarrollando a lo largo de varios años una secuencia temporal de intervención que asocia las acciones posibles y su oportunidad dentro de una estrategia global y coherente (43). El procedimiento se desarrolla en cuatro fases: normal, gestación de la crisis, aprobación del concepto de gestión y decisión de ejecución.

En la «fase normal», antes de que se manifieste una crisis, el sistema de seguridad de la Unión Europea contribuye a la estabilidad y prevención de conflictos dentro de las organizaciones multilaterales, desarrollando programas que prevengan o alivien los problemas estructurales que acaben desembocando en conflictos violentos. Dentro de esta fase y filosofía preventiva, la activación de la Comisión depende de la calidad de sus sensores a la hora de estudiar los elementos estratégicos de cada país o región. Para ello, la Unión Europea está estableciendo mecanismos de detección, seguimiento y análisis de situaciones de crisis, incluido una red de alerta temprana con sus indicadores. Los órganos externos de la Comisión: delegaciones, Unidad de Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis, direcciones generales, EUROPEAID y ECHO. La Secretaría General tiene un mecanismo de alerta que combina indicadores y evaluaciones de riesgo de la UPPAR, con la inteligencia de la división de información del EMUE, las misiones de observación, las imágenes del Centro de Satélites y los informes de la Unidad de Policía que transmiten sus alertas al SITCEN del Consejo (44).

(42) La posibilidad de que la cooperación «más estrecha» condujera a un sistema de defensa colectiva alternativo a la OTAN también parece bloqueada tras el acuerdo forjado en la misma reunión de Nápoles.

(43) Este apartado se ha elaborado actualizando el procedimiento previsto para una gestión de crisis de la Unión Europea por la Secretaría del Consejo 1.4616/01 de 9 enero de 2002 y cuya lectura se recomienda para un mejor detalle.

(44) El desarrollo de esta red es contingente de las carencias de inteligencia a que se ha hecho referencia.

La información del SITCEN se transmite al AR y al CPS. El CPS da directrices al CMUE y al Comité Civil para que hagan sus estudios y recomendaciones. Paralelamente, el CPS puede informar a la OTAN en cualquiera de los formatos de colaboración previstos (45), a los posibles interesados en participar en operaciones de la Unión o con otras organizaciones internacionales. La actividad de los órganos citados está orientada a agilizar el proceso de planeamiento y establecer acciones preparatorias, cada uno dentro de su ámbito de responsabilidad y en relación directa con sus órganos naturales de contacto

En la «fase de gestación», cuando del seguimiento de la crisis se desprende la emergencia de un conflicto armado, todo el sistema se activa para profundizar el seguimiento, el ritmo de análisis y las recomendaciones de acción de todos y cada uno de los actores implicados. La activación afecta dos planos el interno de cada órgano y el externo de su interacción con el resto de los implicados. Mientras que cada órgano desarrolla su planeamiento, informan de su actividad particular al CPS que integra todas las visiones parciales en una visión general que, a su vez, traslada AR, el CMUE, la Comisión y, además, este flujo genere nuevas demandas de asesoramiento que se van retroalimentando y refinando hasta estar en condiciones de facilitar el proceso de decisión del Consejo.

La responsabilidad de la propuesta del concepto de gestión de crisis corresponde a un grupo *ad hoc* para cada crisis e incluye la pertinencia o no de la actuación, los recursos necesarios y disponibles y las estrategias de opción posibles. El AR presenta su concepto de gestión de crisis al CPS para que éste lo contraste con el CMUE, el Comité Civil, la Comisión, el COREPER y los Estados miembros y prepare un dictamen al Consejo con los objetivos, políticos y opciones. La preparación incluye consultas del CPS con terceros mediante los canales establecidos de *la troika*, diálogo político, OTAN y otros. En esta fase pueden tomarse medidas PESC, comunitarias o nacionales. Tanto en esta fase como en la anterior, el CPS es responsable de la estrategia de comunicación (46).

Dentro de la tercera «fase de aprobación del concepto de gestión», corresponde al Consejo aprobar la acción sobre la base del concepto de

(45) A expensas de los canales previstos en los Acuerdos «Berlín Plus» y de las reuniones de carácter institucional, las consultas se desarrollarían entre los grupos afines de ambas organizaciones: GPM/PCG, CMUE, grupos *ad hoc* o expertos.

(46) Para una idea de la estrategia de información real de la Unión Europea en la operación *Artemis*, véase el Documento 10.275/03 de 6 junio 2003 con los mensajes clave para los medios de comunicación.

gestión propuesto, modificando o aceptando la propuesta del CPS y proporcionando orientaciones de desarrollo a los órganos implicados. A partir de la aprobación de la actuación, los órganos encargados de los aspectos militares y civiles de las operaciones se dedicarán a desarrollar las orientaciones del Consejo y los encargados de la coordinación se dedicarán a mantener la coherencia (47) y sinergia entre los actores comunitarios, intergubernamentales nacionales y terceros.

El CPS orienta al CMUE para que transmita una directriz de opciones militares al EMUE. Éste se pone en contacto con los enlaces militares de los participantes, determina las opciones militares en líneas generales, recurre a las fuentes de planeamiento disponibles y presenta su evaluación de las opciones militares al CMUE. Este hace su evaluación, sólo o en consulta con órganos afines nacionales o multilaterales. Respecto a los medios civiles, el mecanismo de coordinación, la Comisión y el CIV-COM informan al CPS de los medios disponibles. La Unidad de Policía, si procede en consulta con la Comisión realizará el planeamiento policial. Esta fase concluye con la decisión de pasar a la acción del Consejo a propuesta del CPS mediante una acción común que incluye: contexto político, medidas, responsabilidades, invitaciones e invitados. Si la acción incluye una opción militar estratégica, el Consejo especificará una cadena de mando y si se recurre o no a los medios y capacidades de la OTAN (48). Si la acción incluye una acción policial, el Consejo especificará la cadena de mando y las fuerzas policiales empleadas (49).

Una vez que se concluye el planeamiento, la «fase de ejecución» se desarrolla bajo la gestión del CPS, que ejerce el control político y la dirección estratégica por delegación de la responsabilidad del Consejo de acuerdo

(47) Para una tipología vertical, horizontal e institucional de la coherencia, véase MEDINA ABELLÁN, Miguel Ángel: «The coherence of the European Foreign Policy: a Real Barrier of an Academic Term», Observatorio de Política Exterior Europea, *Working Paper* número 27, pp. 10-12. Septiembre, 2002.

(48) En el Documento 5.794/03 de 4 febrero 2003 figura la acción común con la estructura de mando de la operación *Concordia*: el Cuartel General de Operaciones en SHAPE, dentro del Cuartel General de la OTAN, el Mando Componente en Nápoles (AFSOUTH) y los comandantes de la operación, Rainer Feist, y de las fuerzas, Luis. N. Ferreira. La acción común 2003/423/PESC de 5 junio 2003 establece la estructura de mando de la operación Artemis con Francia como Estado marco de la operación, el CPCO (*Centre de Planifications et de Conduite des Operations*) en París como Cuartel General de Operaciones y el nombramiento de los comandantes de la operación, Neveux, y de la fuerza, Thonier.

(49) Según la acción común 2002/210/PESC de 11 marzo 2002, el concepto de operaciones fue presentado por el alto representante y un equipo policial *ad hoc* elaboró ese concepto y el plan de operaciones.

con las condiciones fijadas en la acción común. Si la operación tiene acciones militares, el presidente del CMUE será el enlace del CPS con el comandante de la fuerza, y su estado mayor supervisará las operaciones de este para elaborar, en su caso, nuevas opciones militares. El comandante de la operación informa al CPS y al Comité de Contribuyentes. Si la operación es policial, el CPS ejercerá su dirección, aunque ésta no está recogida en ningún texto de los Consejos Europeos. Finalmente, está prevista la revisión de la actuación de acuerdo con la evolución de la crisis. Cada uno de los actores reajustará sus aportaciones de acuerdo con los cambios de misiones y las opciones aconsejables hasta que el Consejo decida concluir la operación.

Conclusiones sobre el Sistema Europeo de Seguridad y Gestión de Crisis

El sistema europeo de seguridad se ha presentado como una matriz de tres ejes: actores, dimensiones y tiempo de actuación cuya eficacia es el resultado de un juego matricial, similar a la del famoso «cubo de Rubik», en la que los responsables de la gestión buscan las mejores combinaciones posibles de respuesta a cada cuestión de seguridad.

El sistema se está haciendo y precisa tiempo y experiencias para ajustarse, requisitos difíciles en un entorno político en el que las expectativas preceden a las capacidades y en un entorno estratégico en el que las necesidades de seguridad cambian antes de que se satisfagan. A pesar de las limitaciones mencionadas, el sistema cuenta ya con los elementos orgánicos esenciales, ha desarrollado procedimientos y puesto en marcha operaciones reales. No se tiene una política exterior pero se dispone de objetivos, políticas e instrumentos de acción exterior. No se tiene una política de seguridad pero se dispone de una primera estrategia para afrontar los riesgos colectivos de seguridad. Se carece de política común de defensa pero se profundiza en la política de defensa común. No hay una financiación común pero se cuenta con modelos de financiación.

A diferencia de otras organizaciones internacionales dedicadas a la seguridad, la Unión tiene la flexibilidad que da contar con instrumentos variados para intervenir prácticamente en todas las crisis complejas, salvo que su nivel de intensidad militar sea mediana o elevada, y en todas las fases previas, durante y con posterioridad al conflicto. Como las demás organizaciones precisa el concurso y medios de sus Estados miembros, aunque

el subsistema comunitario tiene una capacidad de autonomía que les trasciende y que da valor añadido a la contribución intergubernamental. También como en ellas, la movilización de la participación depende de la sensibilidad e intereses individuales y la activación es tanto más difícil cuanto menos compartido sea el riesgo o el interés y, por lo tanto, prima la unanimidad frente a la mayoría cualificada como sistema de adopción de decisiones. La intervención es una decisión política de los Estados miembros cuyo ejercicio no se ha delegado a ningún actor de la Unión para que decida de forma automática o reglada. El liderazgo que los tratados han ido otorgando al AR y futuro ministro de Asuntos Exteriores no oculta su subordinación debida al Consejo que le nombra y a los Estados miembros que le proporcionan los medios de actuación que precisa.

La gestión es compleja, multidimensional y multinivel, para hacer frente a crisis de esa naturaleza, siendo el momento de la intervención el que marca la movilización de los distintos actores y capacidades de acuerdo con su oportunidad. De momento, y hasta que el proceso de integración se culmine, no se debe comparar el sistema de seguridad descrito con los homólogos de sus Estados miembros porque no es un sistema unitario e integrado sino que es un sistema que está más preocupado por coordinar los distintos subsistemas, procedimientos y capacidades autónomas que tiene que en adquirir las que le faltan u optimizar sus posibilidades, más centrado en la eficiencia que en la eficacia de su actuación.

Cuando el sistema esté terminado y disfrute de las capacidades esperadas surgirá un nuevo tipo de problemas derivado de la oportunidad y condiciones de empleo. Una vez que el sistema esté inventado no será posible desinventarlo, los Estados miembros recurrirán a él con mayor frecuencia (50), la Unión ampliará el campo de sus compromisos regionales o globales de actuación y establecerán acuerdos de intervención con terceros actores multilaterales y unilaterales. Entonces, tal y como indica la propuesta de Estrategia de Seguridad del AR, Javier Solana, la Unión podrá ser más activa, coherente y capaz para tener un impacto a escala global, contribuyendo a una Europa más segura y a un mundo mejor.

(50) Así, Holanda solicitó a la Unión Europea que evaluara el envío de una Fuerza de Mantenimiento de Paz a Moldavia. CASTLE, Stephen: «Chaos in Moldova prompts call for peacekeeping force», *The Independent*, 15 julio 2003 y se ha evaluado la posibilidad de enviar tropas a Etiopía. Los ministros de Defensa acordaron en su reunión informal de Roma, 5 octubre 2003, reemplazar a la OTAN en Bosnia en 2004 y poner en marcha la operación policial próxima en la antigua República Yugoslava de Macedonia para 2004.

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO. LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA OTAN Y ESTADOS UNIDOS

EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO. LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA OTAN Y ESTADOS UNIDOS

Por ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO Y LEDO

Orígenes del vínculo trasatlántico

Ningún análisis serio y riguroso de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) puede prescindir de la referencia a lo que tradicionalmente se ha denominado el «vínculo trasatlántico» que, además, no puede limitarse nunca a una alusión de pasada ya que se trata de un obligado e imprescindible telón de fondo. Las relaciones entre las dos orillas del Atlántico —que han pasado por tantas vicisitudes, por momentos de estrecho y cálido entendimiento y por episodios de desencuentro y frialdad— no son, en ningún caso, un elemento ocasional y transitorio, sino, por el contrario, un dato permanente en la evolución histórica y política de ambos continentes, hasta el punto que, si se prescinde de él, resulta imposible entender cabalmente esa evolución.

Manejado habitual y hasta insistentemente durante la guerra fría, el término «Occidente» parece haber desaparecido del vocabulario político e internacional actual a pesar de que, en nuestra opinión, continúa teniendo la máxima pertinencia. Occidente, en su acepción geográfica, abarca a las dos orillas del océano Atlántico y su exacto significado se percibe con mayor nitidez si lo contraponemos a «Oriente». Pero es evidente que, más allá de la delimitación territorial que se quiera dar, más allá de esa obvia acepción geográfica, Occidente es un concepto cargado de sentido político y axiológico. La moderna Europa Occidental y el continente ame-

ricano —que, tanto al Norte como al Sur, se configura en Estados independientes en ese periodo a caballo de los siglos XVIII y XIX que Godechot ha denominado, precisamente, la época de las «revoluciones atlánticas»— proceden ambos, en su fundamentación ideológica, de la filosofía de la Ilustración. Quienes hacen la moderna América, de Washington y Jefferson a San Martín y Bolívar, son ilustrados dieciochescos que comparten la ideología de quienes, por la misma época, logran echar abajo las monarquías absolutas del continente europeo y ponen las bases de los regímenes representativos liberales. América —importa no olvidarlo— tanto la del Norte como la del Sur es, inicialmente, la obra de europeos transplantados al Nuevo Mundo que, después cobra personalidad propia y se enriquece con las aportaciones de los indígenas y de los inmigrantes de tan diversas procedencias, pero sin perder nunca aquella inspiración ilustrada que fue su primera seña de identidad, como también lo fue de la Europa moderna. Esa corriente de influencias intelectuales y políticas no sólo fluyó de Europa al Nuevo Continente sino que, como testimonio ejemplarmente la magistral obra de Tocqueville, también se dirigió en el otro sentido, de América a Europa:

«Dirigí entonces mi pensamiento hacia nuestro hemisferio —escribe en la introducción de su obra más señera: *La democracia en América*— y me pareció distinguir en él algo semejante al espectáculo que me ofrecía el Nuevo Mundo. Vi que la igualdad de condiciones, sin haber alcanzado sus límites extremos como en Estados Unidos, se acercaba a ellos cada día más, y me pareció que aquella misma democracia que reinaba en las sociedades americanas avanzaba en Europa rápidamente hacia el poder.»

Para Tocqueville:

«La gran revolución democrática que se está produciendo entre nosotros» es «el hecho más continuo, más antiguo y más permanente que se conoce en la Historia.»

Pero no cabe duda de que la democracia que ha arraigado primero en Occidente, en ambas orillas del Atlántico casi simultáneamente, no es fruto del azar sino la consecuencia de esa raíz común, la Ilustración, que comparten europeos y americanos. Ahí está la base de la comunidad de visiones y políticas que los han unido desde entonces y que, de una manera muy especial, se ha puesto de relieve durante la segunda mitad del siglo XX. Un periodo histórico durante el cual el factor fundamental de la seguridad colectiva de Europa ha sido, precisamente, la Alianza Atlántica.

Desde aquellos lejanos orígenes ilustrados, ambos continentes constituyen, en efecto, una comunidad histórica, con valores y aún intereses comunes. Una comunidad plural y diversa —como lo son también internamente Europa y América— de una enorme heterogeneidad pero que hunde sus raíces en el mismo humus histórico e ideológico. Occidente ha sido siempre —y lo sigue siendo, en nuestra opinión— una realidad mucho más que geográfica y quienes, con una ceguera voluntaria y obtusa, intenten desconocer este dato se condenan a no entender la presente situación del mundo ni, cara al futuro, a diseñar una política coherente, capaz de lograr un mundo más libre, más estable y una paz más auténtica.

Es muy importante no perder de vista esta indispensable premisa ya que, sin ella, cualquier reflexión sobre la PESD está llamada, inevitablemente, a naufragar. Europa ha sido, secularmente, un continente incapaz de garantizarse su propia seguridad. Desde la Paz de Westfalia —cuando se diseñó el moderno sistema de Estados— hasta la Segunda Guerra Mundial esa seguridad fue víctima de los conflictos entre los mismos Estados europeos. No han faltado, desde luego, los intentos de lograr para el Viejo Continente una seguridad garantizada, pero ni los abundantes tratados dieciochescos ni, ya en el siglo XIX, el sistema del Congreso de Viena, ni el experimento conservador de la Santa Alianza, ni el llamado «Concierto de Europa» fueron capaces de lograrlo. Sólo se puede decir que tuvo un éxito relativo la política británica de la *balance of power*, preocupada, desde su «espléndido aislamiento» insular, de que ninguna potencia continental alcanzara una hegemonía que la convirtiera en un peligro para la paz y para la propia supremacía británica. Como escribe Kissinger:

«La política de Inglaterra se basaba en poner todo su peso del lado del más débil y más amenazado cada vez que la ocasión lo requería para lograr el restablecimiento del equilibrio» (1).

Pero Europa, pese a los esfuerzos concertados y a la influencia equilibradora de la primera potencia del momento, no supo ni pudo conseguir un sistema de seguridad colectiva adecuado y suficiente. Esta grave carencia, fruto de su propia incapacidad, explica por qué el orgulloso Viejo Continente, que se creía cuna exclusiva de la civilización, se despeñó en el siglo XX en esa nueva «guerra de los Treinta Años» (1914-1945), dividida en dos grandes periodos separados por una etapa de confusa y provisional paz. A partir de entonces Europa como tal, junto con las naciones

(1) KISSINGER, Henry: *Diplomacy*, p. 70. Simon & Schuster. 1994.

que la constituyen, pierde su hegemonía mundial y entra en un periodo de decadencia del que sólo saldrá cuando se pone en marcha lo que tópicamente se denomina «proceso de construcción europea».

Desde la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos se constituye, de hecho, en la garantía de la seguridad europea. La gran nación americana, que desde finales del siglo XIX se había asegurado la hegemonía en su continente, el llamado «hemisferio occidental», extiende su influencia a Europa y a otras zonas del planeta. Como escribe Walter Russell Mead:

«Con menos bajas que ninguna de las otras grandes potencias y con muchas menos tropas sobre el terreno europeo, Estados Unidos desempeñaron una desproporcionada influencia en la conformación de la paz.»

Son ellos, en efecto, los que, con mejor buena voluntad que realismo, diseñaron el sistema de la Sociedad de Naciones y el Tratado de Versalles, inspirado en los Catorce Puntos de Wilson. Este mismo autor entiende que la influencia norteamericana en la política internacional hay que retrotraerla mucho más atrás y, recordando que:

«La compra de Luisiana se eleva sobre las ruinas de los sueños de Napoleón de construir un imperio en el Nuevo Mundo», concluye que «Estados Unidos fue el único verdadero ganador de la Primera Guerra Mundial, como ya había sido el auténtico ganador de los conflictos napoleónicos del siglo anterior» (2).

Sin caer en exageraciones, se puede decir que, desde aquel momento histórico, que marca el inicio de la decadencia de Europa y el surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial, éstos se han constituido en una verdadera «potencia europea» y, a lo largo del siglo XX, han sido la única garantía eficaz contra los insistentes proyectos del autoritarismo y del totalitarismo sobre nuestro continente.

Pero este papel de Estados Unidos no se consolida hasta después de la Segunda Guerra Mundial. No es ocioso recordar que Roosevelt no se sentía en absoluto estimulado a implicarse en aquel conflicto, inicialmente europeo, y que durante muchos meses, no quiso ir más allá de una prudente ayuda a Gran Bretaña, que Churchill le reclamaba insistentemente. Sólo cuando, después de ERCO Harbour, Hitler y sus satélites les declaran la guerra, Estados Unidos se lanzan a la contienda con todo su poder.

(2) RUSSELL MEAD, Walter: *Special Providence. American Foreign Policy and how it Changed the World*, pp. 8-9. Routledge, 2002.

río, no sólo en el frente del Pacífico, forzado por la agresión japonesa, sino en África y Europa, en ayuda de Gran Bretaña, con quien empieza a forjarse una «relación especial». Pero, inicialmente, la implicación en Europa no se veía como un cambio de estrategia y es evidente la decidida voluntad de Roosevelt de que todas las tropas americanas, factor esencial de la victoria en Europa regresaran tan pronto como se alcanzara la paz, como insistió en reiteradas ocasiones. Eso es lo que muestra una carta que el presidente de Estados Unidos escribió a Churchill en 1944:

«Le ruego que no me pida que deje ningún contingente americano en Francia. ¡No puedo hacerlo! Quisiera llevarlos a todos a casa de vuelta. Como ya he sugerido antes denuncio y renuncio a la paternidad de Bélgica, Francia e Italia. Lo que deben hacer ustedes es educar y disciplinar a sus propios hijos.»

Kissinger comenta así esta carta:

«En otras palabras, Gran Bretaña debería cargar con la defensa de Europa sin ninguna ayuda por parte de América.»

En Washington se quería, en suma, que Gran Bretaña siguiera desempeñando en el Viejo Continente la tradicional política de la *balance of power*, sin calibrar que las circunstancias habían cambiado radicalmente y, sobre todo, que los británicos ya no eran la potencia hegemónica que había sido durante el siglo XIX y hasta el Tratado de Versalles. El mismo Kissinger añade:

«En el mismo espíritu, Roosevelt rechazaba cualquier responsabilidad americana en la reconstrucción económica de Europa.»

Y para reafirmar esta tesis cita otra frase del presidente norteamericano:

«No deseo que Estados Unidos asuma la carga posbélica de rehacer Francia, Italia y los Balcanes. No es ésta una tarea lógica para nosotros que estamos a 3.500 millas o más. Es, definitivamente, una misión para los británicos, ya que éstos están mucho más vitalmente interesados en ello que nosotros» (3).

Pero si en Estados Unidos hubo alguna tentación de volver a encerrarse en su alejada «soledad» continental después de la épica victoria contra nazis y fascistas, aquella tentación duró bien poco. A partir, sobre todo, de la llegada al poder del presidente Truman, Estados Unidos —sin abandonar totalmente el recuperado sueño wilsoniano de un sistema de segu-

(3) KISSINGER, Henry: *opus citada*, p. 396.

ridad colectiva en el marco de Naciones Unidas— se implica a fondo en la reconstrucción y defensa del Viejo Continente. Se había producido un cambio radical de la situación política, sintetizada en el comienzo de lo que se llamó la guerra fría, que obligaba a diseñar una nueva estrategia. A partir de Yalta (febrero de 1945) pero sobre todo de Potsdam (julio-agosto de 1945) aparecen con toda evidencia los afanes expansionistas de la Unión Soviética y en Washington se ven forzados a revisar su visión estratégica del mundo. No sin titubeos y dificultades surgió la «doctrina de la contención», esbozada por primera vez por George Kennan, entonces embajador en Moscú, en un despacho enviado desde la capital soviética, en febrero de 1946, que ha pasado a la historia de la diplomacia con el nombre de «el telegrama largo». Un año más tarde la teoría alcanzaría amplia repercusión pública cuando en julio de 1947 y bajo el seudónimo de «X», Kennan publicó en la revista *Foreign ERCOSUR* un artículo titulado «The Sources of Soviet Conduct». A partir de ahí se diseña la «Doctrina Truman» (1947), que suponía, en palabras del propio presidente americano, una apuesta por:

«Un modo de vida basado en la voluntad de la mayoría y que se distingue por la existencia de instituciones libres, el gobierno representativo, las elecciones libres, las garantías para la libertad individual, libertad de expresión y de religión y libertad de cualquier forma de opresión política.»

Truman definió la nueva estrategia como:

«La política de Estados Unidos para apoyar a los pueblos libres que resisten los intentos de dominación por parte de minorías armadas o por presiones exteriores.»

Se respondía así al desafío soviético, al que se respondía no con mera retórica sino con hechos concretos, como mostraron los programas de ayuda a Grecia y Turquía. Cualquier duda acerca de los propósitos soviéticos quedó despejada después del «golpe de Praga» de 1948, que suponía la plena y descarada comunizaci3n de un pa3s, Checoslovaquia que en ning3n caso había quedado adscrito a la 3rbita sovi3tica ni la famosa entrevista Churchill-Stalin ni en los Acuerdos de Yalta. Pero era evidente que el dictador sovi3tico s3lo utilizaba los textos escritos cuando encontraba en ellos algo que le beneficiaba y que, en todo caso y m3s all3 de las ambiciones de los zares, quer3a someter a la f3rula de Mosc3 a todo el mundo eslavo y aleda3os.

La nueva pol3tica de Estados Unidos se complet3 con el Plan Marshall, que se basaba en el compromiso de prestar ayuda econ3mica a la recons-

trucción económica de Europa, y, ya en 1949, en la Alianza Atlántica, puesta en pie por el Tratado de Washington y concebida como una organización defensiva que tendrá su expresión en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Después de estos decisivos pasos, era evidente que Estados Unidos consideraba a Europa como su máxima prioridad en política exterior y no ya no podía ponerse en duda que su compromiso era serio y duradero. Las tropas americanas iban a quedarse en Europa como garantía de la seguridad del continente y como advertencia permanente frente al evidente expansionismo soviético. Sin caer en la política ficción, hay serios motivos para estimar que, sin la presencia y la garantía americanas, Europa Occidental habría caído toda ella bajo la influencia soviética, bien por la irresistible fuerza de las armas bien por el intermedio de los poderosos partidos comunistas que, desde dentro de las débiles democracias europeas, trabajaban sin rebozo ni pudor por los intereses de Moscú, en nombre de la revolución proletaria.

A más de medio siglo de distancia de aquellos dramáticos momentos, se puede percibir, con plena nitidez, lo que supuso aquella radical reversión de la política exterior norteamericana y el compromiso europeo de Estados Unidos. Muchos europeos, especialmente de las generaciones más jóvenes, desconocen que aquella Europa era ciertamente muy distinta de la de ahora. Dividida como nunca antes en su historia, como recordó Churchill, por el «telón de acero» que brutalmente cayó desde Stettin hasta Trieste; destruida y sumida en la miseria y en la desesperación; resentida y escéptica respecto de la democracia, cuya debilidad había hecho posible en los años de entreguerras el sangriento y enloquecido aventurerismo de los totalitarismos nazi-fascistas y comunistas, Europa afrontaba la segunda mitad del siglo XX sin esperanza y sin horizontes.

No se puede olvidar que la democracia y el sistema parlamentario estaban en aquel momento desacreditados y eran considerados como despreciables vestigios del pasado. Sólo Gran Bretaña había logrado mantener su sistema de libertades y sólo los anglosajones parecían creer en los valores democráticos. Pero la victoria de Estados Unidos y de sus aliados en la Segunda Guerra Mundial cambió totalmente el panorama aunque subsistió la que habría de convertirse en la gran amenaza del Este. Nazis y fascistas habían sido derrotados y desaparecieron de la vida política, pero la tentación totalitaria continuó viva, amparada y estimulada por el comunismo soviético que había resistido a la agresión hitleriana y se había alzado, para tantos europeos de Europa Central, Oriental y, seguramente también de la Occidental, como el vencedor indiscutible de la contienda

en Europa. El expansionismo soviético alcanzó cotas territoriales que nadie hubiera podido imaginar y, como ya hemos apuntado, los partidos comunistas, sobre todo en Italia y Francia, parecían dispuestos a completar la tarea.

En este enrarecido ambiente europeo el papel de Estados Unidos fue decisivo, ya que la potencia americana no sólo trajo la paz a Europa y garantizó la estabilidad, sino que apoyó e hizo posible la recuperación de la democracia; se convirtió en la causa eficiente de la prosperidad europea gracias al Plan Marshall; garantizó la defensa de Europa Occidental por medio de la OTAN y de su propia presencia militar y, aunque ahora se haya olvidado, fue el primer impulso y la garantía que hizo posible que se pusiera en marcha el proceso de construcción europea. Como ha preguntado algún autor, ¿acaso alguien cree que Adenauer se habría avenido al entendimiento con De Gaulle, o éste a entenderse con el canciller alemán sin la garantía americana? Habría que recordar que el primer tratado defensivo firmado en la Europa de la posguerra fue el Tratado de Dunkerque por medio del cual Francia y Gran Bretaña se comprometían a la defensa mutua para el caso de una recuperación de la agresiva potencia alemana. Además, y aunque ahora pueda parecer extraño, debe recordarse que también Estados Unidos —en la actualidad tan escépticos respecto del papel de Naciones Unidas— lograron imponer en la comunidad internacional una concepción ética de las relaciones internacionales, basadas en el imperio de la ley y en la seguridad colectiva y que, idealmente, se oponía a la viejas tesis europeas del equilibrio de poderes, al reparto de zonas de influencia y a cualquier atisbo de imperialismo colonialista.

Escaldados tras el fracaso del proyecto wilsoniano de la Sociedad de Naciones, trataron de que el nuevo «Sistema de Naciones Unidas» no cayera en los errores y en la insignificancia que aquél y no dejan de ser pruebas de esa voluntad que el documento fundacional de la nueva estructura internacional fuera la Carta de San Francisco, que se estableciera su sede permanente en Nueva York y que la mayor parte de su financiación cayera sobre los hombros del coloso americano que se alzaba como la primera potencia mundial, en dura competencia geopolítica con la Unión Soviética que quien entraría en permanente conflicto durante todo el largo periodo de la guerra fría.

Desde entonces la seguridad y la defensa de Europa ha estado garantizada por Estados Unidos, por medio de la OTAN, esa alianza político-militar en Estados Unidos son el miembro más importante, a muchos codos de distancia sobre sus aliados. Nadie discute abiertamente la importancia del

vínculo trasatlántico que une a las dos orillas del Océano en una amplia comunidad de valores e intereses, que es conocida como «Occidente», según señalábamos anteriormente, pero es cierto que, más o menos solapadamente, muchos erosionan o intentan erosionar ese vínculo, sobre todo ya, como veremos, en nuestros tiempos. Las relaciones entre Estados Unidos y sus aliados europeos no han sido, sin embargo, siempre fáciles, como algunos relevantes episodios han puesto de relieve. Y es evidente que las culpas por querellas que podemos calificar como «de familia» no se pueden todas ellas asignar a una de las orillas. En cada momento histórico puede parecer que la responsabilidad por esas situaciones conflictivas recae fundamentalmente en una de las partes, pero si consideramos el periodo en su totalidad, se puede afirmar que las presuntas «culpas» se reparten de una manera bastante equilibrada. En mi opinión, durante la crisis de Irak la mayor responsabilidad por la tensión intra-atlántica debe asignarse a las «potencias continentales», fundamentalmente Francia y Alemania, pero ha habido otros casos en los que, seguramente, han sido Estados Unidos quienes han deteriorado más seriamente el vínculo euroamericano. La crisis de Suez puede ser una buena muestra de ello.

La crisis de Suez en el año 1956 tuvo, en efecto, una importancia que, casi medio siglo después, resulta difícil exagerar pues muchos de los desarrollos posteriores en las relaciones trasatlánticas tienen en aquel acontecimiento su raíz y su explicación. Ciertamente, Gran Bretaña y Francia, con no pocos resabios colonialistas todavía, hicieron un planteamiento equivocado de la crisis, sobre todo cuando implicaron en la misma a Israel, lo que les enfrentaba con todo el mundo árabe. Un movimiento que resulta sorprendente en dos potencias con tanta experiencia en ese mundo. Pero aún fue mayor el error estratégico de Estados Unidos que, bajo la Presidencia de Eisenhower y con Foster Dulles como secretario de Estado, adoptaron una política mal planteada y que parecía desconocer tanto las exigencias de la situación geoestratégica como la concreta coyuntura de Oriente Medio, especialmente el carácter y los propósitos del régimen de Nasser.

Con su política Estados Unidos hicieron que quienes eran, teóricamente, sus mejores aliados perdieran definitivamente su condición de grandes potencias sin conseguir, en contrapartida, mejorar sus posiciones en Oriente Medio. Al mismo tiempo, la Unión Soviética se crecía gracias a la pérdida de prestigio de sus adversarios europeos. Seguramente no es una casualidad que sólo unos días después del fracaso de la aventura franco-británica en Suez, Kruschchev se sintiera animado a acabar violentamente con

el comunismo «liberal» del húngaro Imre Nagy. Después de Suez, Occidente, la comunidad trasatlántica apareció más dividida que nunca y mientras Gran Bretaña, consciente de su debilidad, llegaba a la conclusión de que su estrategia no podía ser otra que mantener a fondo su «relación especial» con Estados Unidos, en Francia se consolidaba el recelo y la desconfianza frente a la potencia americana y, en general, frente al mundo anglosajón. Ahí está una de las raíces de antiamericanismo galo y asimismo en Suez se pueden encontrar algunas de las causas, no tan remotas, de la política de De Gaulle —que no llegaría al poder hasta 1958— que se concretó en la salida de Francia de la estructura militar de la OTAN, en la «expulsión» de suelo francés de esta Organización, que hasta entonces tenía en París su sede permanente, y la adopción de una estrategia nuclear propia que se concretaría en la *force de frappe*. La sensación, ampliamente extendida por Europa de que no se podía confiar plenamente en Estados Unidos y de que sólo acomodándose a sus propias estrategias se podía contar con ellos, hizo un daño grave y duradero a las relaciones trasatlánticas.

Un juicio muy distinto merece la crisis de los SS-20, desplegados por la Unión Soviética y dirigidos contra Europa Occidental. Se trataba de 900 misiles de teatro que suponían una amenaza directa y frente a los cuales la OTAN reaccionó pidiendo al presidente Carter el despliegue de 572 *Pershing II* y misiles de crucero. Las dudas y reticencias de algunos gobiernos europeos y de una buena parte de la opinión pública, así como la protesta de varios partidos de izquierda mostraron, vergonzosamente, la incapacidad de una parte del espectro político europeo para entender las exigencias de la defensa, incluso en momentos que la amenaza se hacía perentoria. Reagan, en la Casa Blanca desde principios del año 1981 mantuvo la decisión pero se vio forzado a vincularla con el inicio de conversaciones con la Unión Soviética acerca de la supresión de los Misiles de Alcance Intermedio (INF) que, tras la Iniciativa de Defensa Estratégica (popularizada como «guerra de las galaxias») se saldaría con un claro éxito para Occidente que, en definitiva, se alzaría como vencedor en la guerra fría. Lo que interesa señalar aquí es que aquella crisis confirmó la solidez de la Alianza Atlántica y de la política de contención.

Las relaciones entre Europa y Estados Unidos después del fin de la guerra fría

Con el fin de la guerra fría se producen una serie de cambios geopolíticos que, necesariamente, tuvieron y siguen teniendo incidencia en las relacio-

nes trasatlánticas. Los más sobresalientes de estos cambios son, por supuesto, la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del bloque comunista de Europa Central y Oriental. Se liberan una serie de países, soberanos sólo en teoría durante el largo periodo comunista, y aparecen como entidades soberanas, en Europa, en el Cáucaso y en Asia Central, otros que antes no existían. En el ámbito estrictamente europeo tienen, también, una clara incidencia geopolítica la reunificación de Alemania y, en otro orden de cosas, la aceleración del «proceso de construcción europea» que asume como horizonte los objetivos, no se sabe inicialmente si excluyentes o compatibles y complementarios, de, por una parte, la ampliación hacia el este de la Comunidades Europeas y, por la otra, la profundización, en la organización y funcionamiento de sus estructuras. La que pronto había de llamarse «Unión Europea» asume como una exigencia ética y, a la vez, como un compromiso político la integración de los países que acababan de liberarse del totalitarismo, incorporándose, como miembros de pleno derecho, en la comunidad internacional.

Una decisión estratégica, de largo alcance, que obligaba a revisar unas estructuras originalmente diseñadas para una Europa de seis miembros. Pero ante la amenaza de dilución del proyecto europeo, que se temía podía quedar limitado a una amplia zona de libre comercio, se estima que es necesario «profundizar», lo que supone plantearse la necesidad de avanzar hacia una «unión política». La idea de una «unión más estrecha», que ya había sido, a finales del siglo XVIII, la idea motriz en la creación de Estados Unidos de América se convierte así en consigna estratégica para la Unión Europea. Este nuevo y más ambicioso enfoque plantea, obligadamente, la necesidad de diseñar una PESC e incluso una política de defensa, que, aún avanzando con extraordinaria lentitud, suscitó recelos en Estados Unidos, que veían, al menos al principio, en el proyecto un posible deterioro de la OTAN y una innecesaria duplicación. Aparecía así una nueva causa de fricción en las relaciones trasatlánticas.

En todo caso, era evidente que la nueva situación geoestratégica alteraba las prioridades de la política exterior norteamericana que se desplazan de Europa a esa amplia zona que podemos llamar Gran Oriente Medio (que incluye desde Asia Central hasta el tradicional Próximo Oriente) y la no menos amplia zona que se denomina Asia-Pacífico. No se trata de algo totalmente nuevo pues, desde años atrás, existía una tendencia en Estados Unidos que subrayaba la necesidad de dedicar más interés a lo que para los americanos está situado a su oeste: «el Sol sale por el Pacífico», se decía en aquel país, desde bastantes años atrás, para des-

tacar la importancia de esta amplia zona. Pero con el fin de la «gran amenaza» soviética, centrada fundamentalmente en Europa, esta tendencia se magnifica y en la actualidad es una realidad palpable. No hay más que ver el espacio, cada vez más amplio, que los grandes periódicos norteamericanos dedican ahora a los asuntos de Asia para comprobar esos nuevos enfoques. Y lo mismo podemos decir de las revistas especializadas y de los *think tanks* norteamericanos que, crecientemente, dedican más atención e interés a temas «no europeos». Para ser más exactos, no es tanto que Europa haya perdido importancia como que la han adquirido otras zonas del planeta. La geostrategia se ha hecho mucho más compleja y tanto desde el punto de vista económico, como desde el político y el militar, ha dejado de ser exacto que todas las grandes cuestiones se resuelven en Washington-Nueva York, Londres, París, Francfort o Moscú. La tan mentada globalización ha dado relevancia a nuevas zonas, que hasta ahora estaban como en la sombra, gracias a las nuevas tecnologías de la información y a los avances en los transportes. Gracias a estas novedades tecnológicas, se han incrementado las relaciones entre pueblos y países y, gracias a la rapidez de las nuevas comunicaciones se esos contactos se producen en tiempo real.

La posguerra fría afectó también al aspecto militar de las relaciones trasatlánticas que, en el marco de la OTAN, habían tenido tanta importancia durante las cuatro décadas anteriores. Los países europeos, liberados de la amenaza del Este, se lanzan ansiosos a embolsarse «los dividendos de la paz», lo que se refleja inmediatamente en los presupuestos de Defensa que, desde finales de los años ochenta, disminuyen drásticamente y, en ciertos casos, entran casi en caída libre. Algunos van aún más lejos y llegan a insinuar un desmantelamiento de la OTAN, en paralelo a lo que había ocurrido con el Pacto de Varsovia. Por fortuna, estos planteamientos, tan irreflexivos como inconscientes de la verdadera situación del mundo no son atendidos y se impone la idea de que hay que salvar a «la alianza militar de más éxito de toda la historia».

Sabidamente, algunos añaden que la Alianza Atlántica es, además, el mejor instrumento para mantener y consolidar las relaciones trasatlánticas que se verían seriamente dañadas si desapareciera. No obstante, debe reconocerse que la nueva situación no deja de afectar a la OTAN, que tarda en acomodarse a la misma como muestran los sucesivos «Conceptos Estratégicos» aprobados en las Cumbres de la Alianza de Roma (1991) y de Washington (1999). No acaba ahí el proceso de configuración de «la nueva OTAN», que no quedará ultimado, por ahora, hasta la Cumbre de

Praga (2002). Asimismo se plantea también en el ámbito de la Alianza Atlántica la difícil cuestión de las relaciones con la nueva Rusia. Ésta, amparada en sus propósitos de convertirse en una democracia, ve innecesaria la hipotética ampliación, dando por supuesta su voluntad de paz, y estima inaceptable que se la someta a un cerco de países miembros de la OTAN. Para Rusia, la OTAN ha sido el «enemigo» durante la guerra fría y la sigue viendo como tal. La ampliación de la Alianza Atlántica visualiza de una manera insoportable para Rusia la derrota y el fracaso de la Unión Soviética, que fue su identidad durante la mayor parte del siglo XX. La idea de extender la OTAN hasta sus mismos aledaños es calificada por los rusos como «agresiva» y como especialmente humillante, dado que los nuevos miembros que se incorporan a la Alianza, habían sido durante tanto tiempo satélites que giraban en su órbita de influencia.

El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado en Washington en abril de 1999, levanta acta de la desaparición o derrota de lo que durante casi medio siglo había sido para Occidente la «gran amenaza» pero, al mismo tiempo, toma nota de que vivimos en un mundo, quizás incluso menos seguro que el de la guerra fría, porque existen nuevos riesgos, tan imprecisos como imprevisibles, que obligan a no bajar la guardia. La inclusión de nuevos miembros en la OTAN se justifica así, desde el mundo occidental, como absolutamente necesaria, ya que supone la ampliación del espacio de seguridad colectiva. No es esta la ocasión para estudiar con detalle las dos ampliaciones de la Alianza, la decidida en 1997 en la Cumbre de Madrid, que abrió las puertas a Polonia, Hungría y la República Checa y la acordada en 2002 en la Cumbre de Praga que invitó a entrar a siete nuevos miembros de Europa Central y Oriental. Tampoco para analizar la utilísima tarea llevada a cabo por la Asociación para la Paz y el Consejo de Cooperación Euroatlántico. Tampoco para estudiar el Acta Fundacional, que estableció unas especiales relaciones de la OTAN con Rusia y que despejaron, al menos parcialmente, los recelos rusos. A la luz de estos desarrollos aparece con toda evidencia lo absurdo que sería debilitar el vínculo trasatlántico que, en estos años iniciales del siglo XXI, se configura, más que nunca, como la pieza clave de la seguridad colectiva en ese amplísimo territorio definido en Washington (1999) como «espacio euroatlántico» pero que desde Praga (2002) carece propiamente de límites y, potencialmente, abarca todo el planeta.

Para cualquier análisis objetivo y con perspectiva resulta evidente que una inesquivable consecuencia de este nuevo panorama geoestratégico es que la seguridad europea se hizo aún más dependiente de la garantía

americana de lo que lo era antes. Es evidente que los europeos, por decirlo en términos coloquiales, habían bajado la guardia y parecían escasamente conscientes de que el mundo no se había hecho más seguro sino todo lo contrario. En el marco del proceso de construcción europea sólo a partir del Tratado de Maastricht y, sobre todo del de ERCOSUR, empieza a ocuparse la Unión Europea de política de defensa o de una hipotética defensa común. Y lo hace a pesar de las resistencias de algunos miembros de la Unión, especialmente de los cuatro «neutrales» o «no alineados» —Irlanda, Austria, Suecia y Finlandia—, recelosos de lo que llaman, con una enorme exageración, una «militarización» de la misma. Escapa a los fines de este capítulo la consideración de esta extraña supervivencia que permite la existencia de unos Estados «neutrales» o «no alineados», no se sabe muy bien respecto qué, que intentan eludir cualquier compromiso defensivo pero que, obviamente, recibirían apoyo y defensa activa, por parte de sus socios, en el improbable caso de que fueran víctimas de una agresión. De alguna manera, nos hallamos antes un claro caso de unos Estados «consumidores de seguridad», pero reacios a cualquier compromiso en este ámbito. Se trata, en nuestra opinión, de una asimetría que no contribuye en absoluto a la solidez de la Unión Europea.

Seguramente, anomalías como ésta se explican, al menos parcialmente, porque a lo largo del proceso de unidad europea, los aspectos militares y de seguridad habían quedado completamente marginados desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954. En teoría, todas las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, cuando se planteaban en un plano estrictamente europeo, quedaban en manos de la Unión de Europa Occidental (UEO), cuyo marco jurídico era el Tratado de Bruselas. Pero esta Organización se convirtió en un ente durmiente que, por otra parte, era patentemente «asimétrica» respecto de la Unión Europea, ya que los miembros de una y otra no eran los mismos. Sólo en la década de los noventa recupera una limitada vitalidad, en el marco de las acciones emprendidas para solucionar el conflicto de la antigua Yugoslavia y cuando ya se había planteado la necesidad de «incorporar» de alguna manera a la UEO en la Unión Europea, como hipotética vertiente defensiva de la misma.

Además, las insuficiencias defensivas de la Unión Europea quedan bien a la vista si consideramos que los primeros pasos que da la Unión Europea en el ámbito de la defensa y de la seguridad no pueden ser más tímidos y cautelosos. En efecto, en el Tratado de ERCOSUR —que va ya algo más lejos que el Maastricht en este terreno— sólo se prevé la participación de

la Unión Europea en *misiones Petersberg*, es decir misiones humanitarias, de rescate de personas u otras similares que sólo muy excepcionalmente implicarían la entrada en combate de las unidades implicadas. Sin embargo, y pasando del ámbito comunitario al interno de los Estados, sí se pueden considerar como pasos positivos en el ámbito de la defensa los procesos de plena profesionalización de las Fuerzas Armadas iniciados por varios países, como Francia, España o Italia, ya bien entrada la década de los años noventa que implican la supresión de la conscripción obligatoria y suponen un nuevo modelo de ejército más reducido pero, evidentemente, mejor formado y equipado. Al mismo tiempo, se inicia en muchos países la modernización de sus Fuerzas Armadas, no sólo en el ámbito del equipamiento, sino también en de la organización y estructura de las mismas, en un intento de aplicar en Europa las nuevas ideas que en Estados Unidos se habían bautizado como «Revolución en los Asuntos Militares».

Se plantea así, inmediatamente, la insuficiencia de los presupuestos de Defensa y la necesidad de situarlos en porcentajes, respecto del Producto Interior Bruto (PIB), que, en la mayor parte de los casos se estima que no pueden estar por debajo del 2%. Pero, en la mayor parte de los casos y en patente contraste con lo que estaba pasando en Estados Unidos, este debate no se traduce en decisiones políticas ni en incrementos presupuestarios dignos de mención. El resultado es que el *gap*, la brecha que separa la defensa europea de la norteamericana no sólo no se estrecha sino que se hace cada vez más ancha. Y sería inútil desconocer que esta situación se convierte en un motivo de fricción entre Estados Unidos y sus aliados europeos. La potencia americana pide un mayor esfuerzo y, además, que este esfuerzo se haga en el marco de la OTAN. Los aliados europeos hacen esfuerzos muy limitados y, cuando los hacen, pretenden hacerlos autónomamente, al margen de sus compromisos atlánticos.

Es así como los tímidos pasos en el camino de una «Europa de la Defensa» se convierten en un nuevo motivo de tensión en las relaciones trasatlánticas y, como acabamos de apuntar, suscitan el inmediato recelo de Estados Unidos. Para los americanos, cualquier movimiento en este ámbito que no se haga dentro de la OTAN supone una apuesta por una perniciosa autonomía y abre una nueva brecha en las relaciones entre las dos orillas del Atlántico. Cuesta mucho trabajo convencerlos de lo que podríamos llamar buenas intenciones de los modestos planes defensivos europeos. La verdad es que, si bien es cierto que muchos europeos ven la defensa europea como un aspecto imprescindible en el camino hacia una unión política que, en ningún caso, debe menoscabar a la Alianza

Atlántica, en otros es bien perceptible el deseo de distanciarse de Estados Unidos, apostando por una defensa europea totalmente autónoma. Un proyecto, por cierto, que, más allá de sus discutibles argumentos políticos sería, hoy por hoy y para mucho tiempo, absolutamente irrealizable. Estados Unidos reitera una y otra vez que los nuevos esfuerzos defensivos deben hacerse en el marco de la Alianza Atlántica, recordando a sus aliados que deben «compartir la carga» (el reiterado *burden sharing*) de la defensa colectiva pero no en proyectos que impliquen una duplicación. La «brecha tecnológica» entre ambas orillas del Atlántico, con el consiguiente reflejo en la capacidad y posibilidades industriales se sitúa así como un reto al que hay que hacer frente. Europa no sólo tiene que establecer mecanismos de cooperación entre los Estados de la Unión Europea dotados de esa capacidad industrial sino también dedicar más recursos al capítulo de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) no se trata sólo de competir a toda costa con Estados Unidos, sino también de cooperar cuando sea necesario.

Lo cierto es que durante la década de los noventa la defensa y la seguridad europea se convierten en una causa de fricción entre Estados Unidos y sus aliados europeos. El conflicto de la antigua Yugoslavia —sobre todo el de Bosnia-Herzegovina muestra de una manera sangrante, en sentido figurado y literal— las insuficiencias europeas en esta materia, que culminan y quedan especialmente a la vista en la matanza de Srebrenica. Sólo cuando intervienen en el conflicto Estados Unidos, en el marco de la OTAN que se hace cargo de la operación, entra aquél en vías de solución que, jurídicamente, se concretará en los Acuerdos de Dayton, que implican la permanencia en territorio bosnio de las tropas de la Alianza. Como es natural, estas carencias europeas suscitan la irritación de Estados Unidos.

En agudo contraste con esta débil situación de las estructuras defensivas europeas, se siguen mirando con recelo desde Washington, como ya hemos indicado, los tímidos intentos europeos de organizar una defensa propia, por temor a que el resultado sea la erosión de la Alianza. Este recelo queda a la vista con la poco favorable reacción americana ante una serie de hechos que muestran, al menos aparentemente, la voluntad europea de tomarse en serio la cuestión de la defensa y de dotarse de capacidades militares adecuadas a los nuevos retos: Cumbre de Saint-Malo, entre Francia y Reino Unido que, aunque ajena propiamente a la Unión Europea, revela el compromiso de las dos potencia mejor dotadas militarmente de la misma; Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999); Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999), que acuerda el *headline goal*.

Por otra parte, en los últimos años de la década de los noventa se suscita un nuevo debate acerca de la comunidad de valores entre Europa y Estados Unidos. Se abandona la idea de que europeos y americanos comparten los mismos valores y la misma visión del mundo y aparecen voces, cada vez más numerosas, según las cuales entre ambas orillas del Atlántico se había producido o se estaría produciendo lo que podríamos denominar un «divorcio axiológico». Como argumentos se esgrime la diferente actitud de la Unión Europea y de Estados Unidos ante la pena de muerte; la negativa americana a ratificar el Tratado por el que se prohíben las minas ERCOSUR nacional; la misma actitud de Estados Unidos ante el Tratado que aprobó el Tribunal o Corte Penal Internacional y las presiones sobre otros Estados para bien evitar su ratificación, bien acordar bilateralmente la exención de los ciudadanos norteamericanos; la negativa a ratificar el compromiso de Kioto sobre emisión de gases contaminantes; la diferente actitud de Europa y Estados Unidos ante los transgénicos. A estas diferencias sobre aspectos concretos debe añadirse las diversas visiones sobre el orden internacional, de las que nos ocuparemos en el apartado siguiente.

Las relaciones trasatlánticas después del 11 de septiembre

Todas estas causas de fricción entre Europa y Estados Unidos aparecen con toda su fuerza y su capacidad para atizar el disenso intra-atlántico después de los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York y contra el Pentágono que se produjeron el 11 de septiembre de 2001 (11-S) y que conmocionaron al mundo. Casi sin solución de continuidad y desde el verano de 2002 se planteó la crisis sobre Irak, que se convertiría en el motivo más grave de tensión entre ambas orillas del Atlántico, al menos desde la crisis de Suez.

Lo más curioso, sin embargo, es que, precisamente después del 11-S, se produjo un «momento dulce» que, por un instante, proyectó la impresión de que nunca habían sido más estrechas y amistosas las relaciones entre Estados Unidos y sus aliados europeos. Durante pocos días, quizás sólo durante horas, pudo imperar la ilusión de que las relaciones trasatlánticas entraban en una nueva época de máximo acercamiento, cimentado por la conciencia de la común amenaza que representaba el terrorismo. En efecto, la reacción europea no pudo ser más generosa pues, inmediatamente después de los atentados, cuando todavía no se había asentado el polvo levantado por el hundimiento de las neoyorquinas Torres Gemelas, el Consejo Atlántico reunido en Bruselas, a instancias de los aliados eu-

ropeos decidió activar, por primera vez en la historia de la Alianza, el artículo 5 del Tratado de Washington de 1949. Como se sabe, este artículo establece que:

«Un ataque armado contra uno o más (de los signatarios) en Europa o América del Norte será considerado como un ataque contra todos ellos.»

Que asistirán concertadamente al aliado atacado con los recursos necesarios para restaurar y mantener la seguridad.

A esta importante decisión de la OTAN deben sumarse las que tomó la Unión Europea, cuyo Consejo de Asuntos Generales se reunió el 12 de septiembre, no sólo para condenar los atentados sino también para ofrecer «toda la asistencia posible en operaciones de búsqueda y rescate», al tiempo que se recordaban los «sólidos y duraderos vínculos que existen entre la Unión Europea y Estados Unidos». Dos días después los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, junto con el presidente del Parlamento Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el alto representante para la PESC, firmaban una declaración conjunta en la que, tras reiterar la condena por los ataques terroristas, se afirmaba que:

«La Administración de Estados Unidos y el pueblo americano pueden contar con nuestra completa solidaridad y con nuestra plena cooperación para garantizar que se haga justicia.»

El día 20 de septiembre una declaración conjunta entre Estados Unidos y la Unión Europea establecía el compromiso de ambas partes para combatir «el mal del terrorismo» y afirmaba solemnemente que:

«Nuestra determinación es el reflejo de la fortaleza de las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos, de nuestros valores compartidos y de nuestra decisión de afrontar juntos los nuevos retos que tenemos ante nosotros.»

Al día siguiente, un Consejo Europeo extraordinario reafirmaba esas ideas y establecía una serie de medidas para luchar contra el terrorismo, a la vez que declaraba que:

«La Unión Europea apoya plenamente al pueblo americano frente a los mortales ataques terroristas.»

Expresaba su voluntad de cooperar con Estados Unidos para castigar a los autores, patrocinadores y cómplices de los atentados y afirmaba que:

«Sobre la base de la resolución 1368 del Consejo de Seguridad, la respuesta de Estados Unidos está legitimada.»

Nuevas actuaciones de los órganos de la Unión insistieron en esa línea, hasta culminar en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) que volvió a subrayar la «total solidaridad» con Estados Unidos y decidió reforzar las ya importantes medidas existentes para luchar contra el terrorismo.

Pero antes incluso de que terminase este agitado y dramático último cuatrimestre de 2001 eran ya visibles, de nuevo, motivos de disenso entre Europa y Estados Unidos, al tiempo que empezaba a perfilarse la crisis que culminaría con la cuestión de Irak. El «momento dulce» a que nos hemos referido con anterioridad dura, efectivamente, muy poco por el rechazo americano a aceptar el ofrecimiento europeo, sobre todo por su negativa a aceptar la activación del artículo 5 del Tratado Atlántico. Esta decisión de Estados Unidos se vio desde Europa como un serio golpe contra la OTAN, que nadie entendió porque, como hemos subrayado, la posición tradicional de la gran potencia americana era la de canalizar en y desde la Alianza los esperados esfuerzos europeos en materia de defensa. ¿Por qué Estados Unidos marginan a la OTAN en este crítico momento cuando, precisamente, desde Washington se sigue considerando a la Alianza como el núcleo duro de la seguridad colectiva euroatlántica? Los europeos que se habían echado a las calles de sus ciudades para protestar contra los atentados de Nueva York y Washington y expresar su solidaridad con Estados Unidos se hunden en la decepción y se difunde la idea de que «los americanos no nos quieren». El viejo antiamericanismo, especialmente vivo en algunos países europeos, y nunca desaparecido del todo, iba a encontrar en esa actitud un nuevo pretexto para resucitar. Con un dato nuevo y alarmante: a las habituales críticas de los antiamericanos de siempre se sumaron ahora las de muchos amigos de Estados Unidos, que no entendían el aparente despego de éstos hacia sus aliados.

¿A qué se debe esta nueva actitud de Estados Unidos? ¿Cuáles son las no explicadas razones de la misma? Seguramente el telón de fondo de todos estos hechos no es otro que el nuevo orden internacional que se ha ido diseñando poco a poco desde el fin de la guerra fría y que está cambiando desde la raíz las reglas de juego de las relaciones internacionales. El mundo bipolar de la guerra fría ha sido sustituido por un nuevo orden unipolar en el que una gran potencia, Estados Unidos, está tan alejada de las otras por su poderío y también por sus compromisos, que no cabe término de comparación. Muchos recurrirán a la Historia para afirmar que nunca, desde el Imperio romano, una sola potencia había estado situada tantos codos por encima de las inmediatas aspirantes a alcanzarla. Se recuerda que los gastos de defensa de Estados Unidos representan el

40% del total mundial de gastos en este capítulo o que su presupuesto de Defensa es superior al de los nueve Estados siguientes en la lista. En esta situación de unipolaridad, hecho geoestratégico incuestionable, no puede extrañar que la potencia hegemónica se vea tentada por el unilateralismo, por la querencia a actuar en solitario, invitando a los aliados a seguirla pero con escasa voluntad de escuchar sus hipotéticas advertencias o sus reservas y pasando por encima de las organizaciones internacionales, si éstas pretenden bloquear sus propósitos. Al mismo tiempo, una potencia de las dimensiones y poderío de Estados Unidos siente una congénita pulsión resolver las crisis militarmente, haciendo uso de sus enormes recursos en este campo, sin perder el tiempo en complejas e interminables negociaciones diplomáticas, que a veces se prolongan sin llegar nunca a resultados tangibles.

La actitud americana hacia la OTAN y hacia los aliados se explica también por lo que se han llamado «las lecciones de Kosovo», esto es por el conflicto que tuvo como objeto la provincia serbia de mayoría albanesa y que, sobre todo, se concretó en los bombardeos sobre Serbia, todavía bajo la férula del presidente-dictador Milosevic. Aquélla fue, no lo olvidemos, la primera y, hasta ahora, única guerra que ha reñido la OTAN y la experiencia, especialmente del lado de Estados Unidos, no pudo ser más decepcionante, a pesar de que se alcanzaran casi todos los objetivos previstos. La toma de decisiones estrictamente militares durante el conflicto, por ejemplo la determinación de los objetivos que debían ser bombardeados, resultó de una enorme complejidad incompatible con las más elementales exigencias de las operaciones bélicas. El Comandante Aliado Supremo de Europa (SACEUR), general Clark, vio mediatizadas sus decisiones militares por consideraciones políticas, viéndose obligado a supeditar algunas operaciones al visto bueno de algunos aliados especialmente puntillosos (se cita siempre a Francia), todo lo cual hizo especialmente difícil su tarea. Se acuñó así el concepto de «guerra por comité», como expresión de un modo de conducción de las operaciones bélicas totalmente inaceptable desde un punto de vista estrictamente militar.

Estados Unidos aplica esta nueva actitud a la guerra de Afganistán, que se inicia inmediatamente después del 11-S y que persigue no sólo destruir en sus propios reductos y campos de entrenamiento a los terroristas presuntos culpables de aquellos atentados sino también un cambio de régimen en el país. Una notable diferencia con la guerra del Golfo de 1991 que, en lo que seguramente se puede considerar como un garrafal error histórico, se limitó a expulsar de Kuwait a los invasores, sin rematar la

tarea derribando al régimen de Sadam Husein, cuya catadura criminal y dictatorial era ya bien conocida. Estados Unidos aplicaron su nueva filosofía a la guerra de Afganistán y si bien buscaron crear una amplia coalición política, mostraron un interés mucho menor en convertirla en una coalición militar. Los Estados aliados enviaron al Comando Central de Tampa (Florida) oficiales de enlace que fueron puntual y precisamente informados del desarrollo de las operaciones, sin estimularles demasiado a enviar tropas al campo de batalla. Unos meses después, acabada al menos la primera fase del conflicto, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, publicaba un artículo sobre las transformaciones que se estaban produciendo en las Fuerzas Armadas en el que se reflejaba la nueva concepción estratégica:

«Las guerras se pueden beneficiar, por supuesto, —escribía Rumsfeld— de coaliciones voluntarias (*coalitions of the willing*), pero no pueden ser combatidas por comité. La misión debe determinar la coalición, la coalición no debe determinar la misión, de otro modo la misión quedará rebajada a su menor común denominador» (4).

De estas palabras no era muy difícil deducir que la OTAN en cuanto alianza universal para cualquier tipo de misión dejaba paso a una nueva concepción, la de las coaliciones *ad hoc*, diseñadas según el tipo de misión, tanto respecto de sus componentes como de las capacidades que deban utilizarse. Se empezaba así a perfilar la idea de una OTAN más política que militar, que algunos definían como «una OSCE dotada de una estructura militar», ya que era imposible desconocer la tradicional dimensión militar de la Alianza o, según otra versión, como «caja de herramientas» de la que, en cada caso y circunstancia, se echaría mano para utilizar las capacidades apropiadas. Por otra parte, tampoco era difícil concluir que Estados Unidos se reservaba negociar bilateralmente con cada uno de los aliados para conseguir su apoyo político y, eventualmente, alguna otra clase de ayuda militar o financiera.

Este naciente disenso trasatlántico se exagera, llegando a una situación de auténtica exasperación mutua, con motivo de la crisis de Irak que se inicia desde mediados de 2002 cuando la Administración Bush, una vez terminada la fase aguda de la guerra de Afganistán, empieza a plantearse la posibilidad de una acción militar contra el régimen de Sadam Husein. La Casa Blanca tuvo, inevitablemente, que enfrentarse con las discrepan-

(4) RUMSFELD, Donald H.: «Transforming the Military», *Foreign Affairs*, p. 31. Mayo-junio de 2002.

cias internas ya que no se puede perder de vista la enorme complejidad del debate acerca de la política exterior en Estados Unidos, como han mostrado Hassner y Vaïsse en un reciente trabajo (5). Las posiciones son muy diversas pero es evidente que, desde la llegada de la Administración Bush el criterio que predomina en el Pentágono y en la Casa Blanca, pero mucho menos en el Departamento de Estado es el que representan los llamados neoconservadores o *neo-con*, que en el plano político cuentan con figuras tan destacadas como el vicepresidente Cheney, el secretario de Defensa, Rumsfeld, o el segundo de éste, Wolfowitz. Por supuesto, existen otras posiciones mucho más matizadas y, en este sentido, vale la pena citar un libro, el de Nye: *The Paradox of American Power*, cuyo subtítulo, *Por qué la única superpotencia del mundo no puede actuar en solitario* es ya bien expresivo. Nye entiende que no se puede fiar todo al factor militar y que hay muchos problemas que no se pueden resolver con medios militares. Tal sería el caso del terrorismo, la principal amenaza contemporánea, por lo que:

«No debemos permitir que la metáfora de la guerra nos impida ver que acabar con el terrorismo exige años de paciencia, trabajo modesto, incluida la estrecha cooperación civil con otros países» (6).

Pero, desde luego, fue mucho más difícil la oposición a la política de Bush procedente de algunos aliados europeos. En el marco de la campaña electoral para las elecciones alemanas al Bundestag, que se presentaban con escasas posibilidades para el partido del canciller Schröder, éste echó mano de la cuestión iraquí, apelando al pacifismo sobrevenido del pueblo alemán, para intentar lograr el vuelco electoral. Y lo logró al precio de romper el tradicional atlantismo de la República Federal, el más constante aliado de Estados Unidos en el continente europeo. Esa posición converge inmediatamente con la de Francia que, con Chirac, vuelve al más rancio gaullismo y profundiza en la «teoría del contrapeso». En síntesis se trata de oponerse al unilateralismo norteamericano, apostando por un mundo multipolar, en el que la Unión Europea, liderada por el eje franco-alemán, jugaría el papel de ese contrapeso a la potencia norteamericana. No es difícil percibir en esa actitud un cierto odio al «liberalismo anglosajón» por parte de una nación que, siendo sin duda una de los más impor-

(5) HASSNER, Pierre y VAÏSSE, Justin: *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*. CERI/Autrement. 2003. Véase también: *Special Providence. Foreign Policy and how it changed the World*. Routledge, 2002.

(6) NYE, Joseph S. jr.: *The Paradox of American Power. Why the World's only Superpower Can't go it Alone*, la cita en p. XV. Oxford University Press, 2002.

tantes e ilustres de Europa, no ha logrado superar su rancio intervencionismo estatalista, incapaz de afrontar la reformas necesarias para su obligada modernización (7).

Durante el último semestre de 2002 y los primeros meses de 2003 se multiplican en la prensa europea artículos y editoriales que subrayan las malas relaciones entre Europa y Estados Unidos. Bien pensado no se trata de nada nuevo en unas relaciones que nunca han dejado de registrar tensiones pero, desde luego, el disenso no había sido nunca tan amplio ni tan profundo. Algunos hablan de «punto de no retorno» en esas relaciones y el propio Javier Solana publica un artículo titulado: «Las semillas de una posible ruptura entre Estados Unidos y Europa», en el que alude a:

«Cierta grado de exasperación en Europa, incluso por parte de quienes se consideran atlantistas acérrimos.»

El alto representante de la Unión Europea para la PESC entra de lleno en el debate y expone los puntos de vistas europeos que suponen una crítica de las posiciones norteamericanas. Entiende Solana que «para que dure y prospere la alianza trasatlántica debe ser más que una asociación *ad hoc* y puramente utilitaria» y sentencia que «lo necesario y deseado —a ambos lados del Atlántico— no es el imperio estadounidense, sino el liderazgo estadounidense» (8).

Pero no se trata sólo de que unos u otros líderes europeos hagan manifestaciones escasamente amistosas hacia Estados Unidos ya que esa nueva sensibilidad antiamericana se refleja en las encuestas de opinión. Una macroencuesta llevada a cabo por el *Pew Global Attitudes Project* en 44 países con un total de 38.000 encuestados muestra que las opiniones favorables a Estados Unidos en el 2002, comparativamente con otra encuesta del mismo proyecto de 1999-2000, han disminuido en muchos países de Europa Occidental y Oriental (–17 en Alemania; –8 en Gran Bretaña; –6 en Italia y –7 en Polonia) aunque han aumentado en otros (1 en Francia; 10 en Ucrania y 24 en Rusia) (9). Este renacido interés por el antiamericanismo se traduce en libros sobre la cuestión como el de Jean François Revel: *L'obsession anti-américaine*, análisis muy interesante en el que en el habitual tono polémico propio de Revel, afirma, por ejemplo, que:

(7) Véase al respecto: BAVEREZ, Nicolas: *La France qui tombe*. Perrin. 2003.

(8) El artículo, publicado originalmente en la *Harvard International Review* (Invierno 2003), fue reproducido en el diario *El País* (13 de enero de 2003).

(9) Véase «A rising anti-American tide», *International Herald Tribune*. 5 de diciembre de 2002.

«La preponderancia de América es fruto, sin duda, de sus cualidades, pero también de las faltas cometidas por los otros, en particular por Europa», de modo que «la actual “hiperpotencia” americana no es sino la consecuencia directa de la impotencia europea antigua y contemporánea» (10).

Las posiciones del debate ERCOS atlántico quedan nítidamente expuestas a lo largo del año 2002, antes por lo tanto de que estalle la crisis de Irak. La cuestión de las relaciones trasatlánticas se convierte, a partir de entonces en una de las cuestiones más candentes de la política internacional, que desborda con mucho la cuestión iraquí. Sin poder analizar en toda su extensión este apasionante debate, vamos a aludir a dos aportaciones que, en nuestra opinión, sintetizan lo que podemos llamar el punto de vista norteamericano y la que, en términos generales, puede considerarse como el europeo. Sin olvidar nunca que tanto en una orilla como en la otra las posiciones son muy variadas, por lo que no deja de ser un tanto abusivo referirse, en singular, a lo que en el debate es europeo o americano. Se trata de dos textos casi simultáneos, publicados en la primavera-verano de 2002, el primero de ellos es el artículo de Robert Kagan «Power and Weakness», publicado inicialmente en la *Policy Review* número 113 y convertido después de un libro de enorme éxito, traducido a muchos idiomas. El segundo de los textos es uno de los *Papeles de Chaillot* número 52 (mayo de 2002) que publica el parisino Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, del que es autor Lindley-French y que lleva el título de: *Terms of Engagement. The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma post-11 September*.

Empieza Kagan su artículo afirmando que:

«Ya es hora de dejar de insistir en que europeos y americanos comparten una visión común del mundo o incluso que habitan en el mismo mundo.»

Para este autor, Europa se ha instalado en un «mundo kantiano» y sueña con la utopía de la «paz perpetua», mientras que Estados Unidos se ha acomodado a un «mundo hobbesiano», en el que las reglas internacionales no son fiables y en el que:

«La verdadera seguridad y la defensa y promoción de un orden liberal dependen sobre todo de la posesión y uso del poder militar.»

(10) REVEL, Jean François: *L'obsession anti-américaine. Son fonctionnement, ses causes, ses conséquences*, las citas en pp. 39 y 42. Plon, 2002.

Europa habría apostado por el *ERC power* y aspiraría a resolver los conflictos internacionales por la vía de la prevención y la negociación, acatando siempre las normas internacionales y actuando en el marco de Naciones Unidas, mientras que los Estados se habría decantado por el uso del *hard power*, esto por la utilización preferente si no exclusiva de su inmenso poderío militar. La aspiración europea sería la de convertirse en un «actor internacional de paz», minimizando la importancia del instrumento militar y sin reconocer que la influencia internacional que aspira a desplegar no sería creíble ni efectiva sin una indispensable vertiente militar.

Más allá de lo que afirma Kagan, debe destacarse que en Europa muchos no aceptan este cierto angelismo y dudan de la eficacia de una política exterior europea de carácter puramente «civil», en contraposición a la actitud americana que daría primacía a los aspectos militares. Tal es el caso de lord Robertson, secretario general de la OTAN, que lamentará que Europa se resigne, aparentemente, a ser un «pigmeo militar». Una situación que conduce, como recuerda Kagan, a una división de trabajo en virtud de la cual «los americanos hacen la cocina y los europeos lavan los platos». En frase que se haría también famosa, Kagan estima que en las cuestiones estratégicas e internacionales más importantes de la actualidad:

«Los americanos son de Marte y los europeos son de Venus». Y continúa: «Están de acuerdo en pocas cuestiones y se comprenden unos a otros cada vez menos y menos. Además, este estado de la cuestión no es transitorio, no se trata de la consecuencia de una elección en Estados Unidos o de un acontecimiento catastrófico. Las razones del disenso trasatlántico son profundas, fruto de una larga evolución y son, muy probablemente perdurables. Por lo que hace al establecimiento de prioridades nacionales, a la determinación de amenazas, a la definición de los retos y a la modulación y ejecución de las políticas exterior y de defensa, Estados Unidos y Europa van cada uno por su lado.»

Esta dramática toma de posición, que hace Kagan en el párrafo inicial de su trabajo, es después modulada hasta terminar de una manera más esperanzadora, ya que, precisamente, en el último párrafo escribe así:

«Después de todo, afirmar que Estados Unidos y Europa comparten un conjunto de creencias occidentales comunes es algo más que un cliché... Quizás no es un exceso de ingenuo optimismo creer que un cierto entendimiento común tiene por delante todavía un largo camino que recorrer.»

Por su parte, Lindley-French, estima que europeos y americanos no sólo discrepan acerca de los medios a utilizar en las relaciones internacionales, sino que crecientemente disputan en torno a los fines. Estados Unidos, a pesar de que los conflictos internacionales son cada vez más complejos y multilaterales, tienen, cada vez de una manera más marcada, la tendencia a preferir una respuesta unilateral y, además, de carácter militar. Lindley-French reconoce, sin embargo, que dada la condición de única superpotencia de Estados Unidos y su enorme poder militar, es inevitable un cierto grado de unilateralismo, pero pide que sea un «unilateralismo amplio». Piensa este autor que Estados Unidos se comporta como una gran potencia europea del siglo XIX, estiman que lo que es bueno para América es, automáticamente, bueno para el mundo y no escuchan a los aliados. Si lo hicieran, piensa Lindley-French, su actitud ante las crisis internacionales y sus respuestas ante las mismas serían más ponderadas y eficaces. Precisamente por aquellas mismas fechas (8 de abril de 2002), el presidente Bush haría bueno este enfoque al afirmar, maniqueamente, que «quienes no están con nosotros están contra nosotros». Pocos meses después (septiembre de 2002), se publicaba el documento oficial que fijaba la nueva estrategia norteamericana en el que se daba carta de naturaleza a este nuevo enfoque de la política exterior norteamericana:

«No dudaremos en actuar solos si fuera necesario, en ejercer nuestro derecho a la autodefensa actuando anticipadamente (*preemptively*) contra los terroristas» (11).

Obsesionados por su vulnerabilidad, puesta trágicamente de relieve el 11-S, y conscientes de una imposible vuelta a la perdida invulnerabilidad, Estados Unidos no perciben la naturaleza compleja, poliédrica, del poder en el mundo actual, como advierte Nye en el libro citado anteriormente, publicado también en el 2002.

Como es natural, el problema del disenso trasatlántico se agudiza a medida que la crisis de Irak se va calentando hasta desembocar en la guerra. Pero, como se venía percibiendo desde el otoño de 2002, ya no se trata de una división entre europeos y americanos pues nos hallamos ante la propia división interna de los europeos, que se dividen en «atlantistas» y «continentales», según sean partidarios o no de la política norteamericana respecto Irak y, por extensión, de la política exterior de Estados Unidos, tal y como es formulada y aplicada por la Administración Bush. El último

(11) *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 6. Washington, D.C.: The White House, septiembre, 2002.

momento de entendimiento entre los aliados occidentales fue la aprobación por unanimidad (con la ausencia de Siria) de la resolución del Consejo de Seguridad 1441 (8 de noviembre de 2002) que daba al régimen de Sadam Husein una última oportunidad. No pretendemos aquí analizar, por supuesto, el desarrollo de la crisis iraquí, que escapa al propósito de este trabajo, pero lo cierto es que, a partir de aquel momento, las relaciones trasatlánticas se tensan aún más y se profundiza la aludida división entre los europeos. Porque sería imposible entender aquellas relaciones sin tener muy presente la batalla interna europea por el poder en el ámbito de la Unión Europea, en un momento, además, en que la Convención Europea estaba preparando el proyecto de futura «Constitución para Europa» (formalmente Tratado Constitucional). Atlantistas y continentales —por usar los términos a que nos hemos referido anteriormente, buscan afirmar su poder en la nueva arquitectura institucional de la Unión Europea y lo hacen, además, utilizando como referencia indispensable, la relación con Estados Unidos.

Esta vertiente de la cuestión se plantea con toda crudeza cuando el 22 de enero de 2003, con el pretexto de celebrar el cuadragésimo aniversario del Tratado del Elíseo —firmado en 1963 entre De Gaulle y Adenauer y punto de partida de la especial relación entre Francia y Alemania— el presidente Chirac y el canciller Schröder emiten una declaración en la que, arrogándose una representación de la Unión Europea que nadie les había dado, toman posición contra la guerra de Irak, en un gesto que, por sus circunstancias, sólo puede calificarse como inamistoso para Estados Unidos y despreciativo del resto de los socios europeos. Sólo seis días después, el 28 de enero, se publica la llamada «Carta de los Ocho» encabezada por Blair y Aznar y firmada además por otros seis jefes de Gobierno europeos, a la que se suman inmediatamente los líderes de los países candidatos a la Unión Europea.

El Documento representa un decidido apoyo a la política exterior de Estados Unidos y, en concreto, a su política iraquí. Con gran irritación del presidente francés, Chirac, que, en un gesto carente de diplomacia, se atreve a amenazar a los países candidatos llegando a decir que han perdido una buena ocasión para callarse. Se diseña así una nueva geopolítica intra-europea con dos bloques bastante definidos. Por una parte estarían el núcleo atlantista que, en herradura, comprendería a los países tradicionalmente volcados hacia el Atlántico (Reino Unido, Países Bajos, Portugal y España) más Italia y los nuevos países de Europa Central y Oriental. Por la otra estarían los países continentales, esto es Francia,

Alemania, Bélgica y Luxemburgo. La oposición de Francia a que el Consejo de Seguridad aprobase una nueva resolución, amenazando incluso con hacer uso de su derecho de veto si se plantease la cuestión en el Consejo, culmina el doble desencuentro de Francia y los continentales, por una parte con Estados Unidos y, por la otra, con los europeos atlantistas, fundamentalmente Reino Unido y España, miembros del Consejo de Seguridad, permanente el primero, temporal el segundo.

Terminada la guerra los países que hemos llamado continentales (Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo) persisten en su posición y celebran en Bruselas una reunión, que fue conocida como la «minicumbre» (28 de abril de 2003) en la, fuera de los cauces de la Unión Europea, deciden establecer un cuartel general estrictamente europeo que tendría su sede en Tervuren, muy cerca de Bruselas. Las críticas generalizadas que provoca la iniciativa llevan a estos países a matizar sus acuerdos, con el principal resultado de abandonar la poco realista idea de un cuartel general.

El disenso intra-europeo no desaparece pero se reconduce en buena parte en el seno de la Convención Europea, que redacta para el proyecto de Constitución una serie de artículos sobre seguridad y defensa que logran un amplio consenso. En ellos se reconoce que algunos Estados miembros consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN, se establece el principio, para los Estados miembros que así lo deseen, de una cooperación estrecha con la Alianza y, ya sin salir del ámbito europeo, se lanza la idea de una «cooperación estructurada», abierta a los Estados miembros:

«Que respondan a criterios más elevados de capacidades militares y deseen acometer compromisos más vinculantes en este ámbito con miras a las misiones más exigentes.»

Además —y esto no ha sido precisamente del agrado de Estados Unidos— se establece una cláusula de defensa mutua en virtud de la cual si uno de los Estados miembros que participen en:

«La cooperación más estrecha» (que no es exactamente lo mismo que la «cooperación estructurada») «fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.»

El conjunto de las disposiciones del proyecto de Constitución —que se ha quedado en un limbo jurídico tras el fracaso del Consejo Europeo de

diciembre de 2003— que no pretendemos analizar aquí en detalle, supone un buscado equilibrio entre los atlantistas, que consideran que el principal instrumento de su seguridad colectiva es la OTAN, y los que, con poco realismo, aspiran a una seguridad europea totalmente autónoma respecto de la OTAN y Estados Unidos.

El debate sobre las relaciones trasatlánticas ha continuado pero las novedades aportadas al mismo son escasas. Como ha señalado Nicole Gnesotto los principales contrastes entre europeos y americanos se centran, fundamentalmente en dos aspectos: el grado y características de las amenazas a las que habría que hacer frente y, en segundo lugar, los medios para hacer frente a las mismas. Los americanos piensan que el mundo actual es más peligroso, mientras que los europeos tienen tendencia a estimar que, simplemente es más complejo. Los primeros entienden que las tres amenazas más importantes son el terrorismo, la proliferación de las armas de destrucción masiva y los «Estados indisciplinados» regidos por dictaduras (*rogue status*).

A los europeos, aceptando los riesgos que suponen el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, les siguen preocupando riesgos más tradicionales como la inestabilidad regional o las catástrofes humanas. Además, les preocupan no tanto los *rogue status* como los «Estados fallidos» como consecuencia del mal gobierno y en cuanto al terrorismo y la proliferación prestan una especial atención a las raíces políticas y económicas de esos fenómenos. Por lo que hace a los medios que deban utilizarse para afrontar esas amenazas, mientras que los americanos se inclinan por los militares, los europeos tienden a manejar una panoplia de instrumentos entre los que los militares no son prioritarios ni exclusivos. Dice Gnesotto que los dos conceptos que representan la base de:

«La revolución estratégica americana» son los ataques anticipatorios (*pre-emptive*) y el “cambio de régimen”, a pesar de que éste puede implicar inestabilidad. “El mejor modo de sintetizar la estrategia seguida por la Administración Bush es máxima potencia militar (el presupuesto de Defensa se ha incrementado en un 9,7% desde 2001) puesta al servicio de un mesianismo democrático radical”. Por el contrario, “nada es más ajeno a la cultura colectiva de los Estados miembros de la Unión Europea que esta apología del uso de la fuerza y del unilateralismo en las relaciones internacionales... La implicación preventiva, usando todos los medios disponibles por Europa, debería ser la respuesta óptima con el fin de estabilizar, en los estadios iniciales, las áreas potenciales de crisis y conflicto”. Estima

Gnesotto que “es muy tentador plantear las diferencias entre los respectivos conceptos estratégicos americano y europeo de esta manera: ataques anticipatorios (*pre-emptive*) versus. Implicación preventiva y prevención de conflictos; *rogue status* versus. “Estados fallidos”; sistema internacional basado en la fuerza versus. Sistema internacional basado en normas; cambio de régimen” versus. “buen gobierno”; “interés nacional” versus “multilateralismo efectivo» (12).

Pero no se puede llevar demasiado lejos la contraposición, que es desmentida por algunos hechos recientes. Al analizar conjuntamente el aspecto legal de las relaciones internacionales (actuación en el marco de la Carta de Naciones Unidas) y el aspecto ético (legitimidad del uso de la fuerza en defensa de los derechos humanos contra la dictadura), Gnesotto formula una pregunta:

«¿Pueden las democracias sobrepasar los límites del Derecho Internacional en defensa de la democracia? La respuesta —continúa— fue unánimemente afirmativa durante la crisis de Kosovo, europeos y americanos estuvieron de acuerdo en que la intervención de la OTAN estaba justificada aún sin mandato de Naciones Unidas. En el caso de Irak, por el contrario, las divergencias aparecieron rápidamente» (13).

Más allá del debate entre los especialistas, lo cierto es que la Unión Europea, a lo largo del año 2003 —que la misma Gnesotto denomina *ERCO horribilis* para las relaciones trasatlánticas— ha avanzado mucho en la concreción de su concepción estratégica que, a la vista de los documentos, responde a las líneas maestras que anteriormente hemos caracterizado como propias de Europa. Ya nos hemos referido al texto del proyecto de Constitución para Europa que, de momento, queda reducido a documento de trabajo. Pero parece necesario referirse a los dos Documentos Solana, presentados respectivamente a los Consejos Europeos de Salónica (junio de 2003) y de Bruselas (diciembre de 2003). No nos interesa aquí un análisis detallado de los mismos sino, exclusivamente, las referencias a las relaciones trasatlánticas. En el primero de estos Documentos, titulado «Una Europa segura en un mundo mejor», el vínculo trasatlántico queda perfectamente valorado. En su párrafo ter-

(12) GNESOTTO, Nicole: «EU, US: visions of the world, visions of the other» en Gustav Lindstrom (editor): *Shift or Rift. Assessing Us-EU relations after Iraq*, pp. 23 y siguientes. Institute for Security Studies. París, 2003.

(13) *Ibidem*: pp. 30-31.

cero de la introducción, prácticamente encabezando el texto, se dice así:

«Estados Unidos ha desempeñado un papel esencial, en estos logros, a través de su apoyo a la integración europea y su compromiso con la seguridad del continente por medio de la OTAN». Y más adelante, en la página 9, se insiste: «Uno de los elementos clave del sistema internacional son las relaciones trasatlánticas, que no revierten únicamente en nuestro interés bilateral, sino que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones.»

En el Documento presentado a la Cumbre de Bruselas en diciembre de 2003, que puede considerarse como una versión definitiva del anterior se sigue la misma línea. Se reitera que las relaciones trasatlánticas son «irremplazables» y, significativamente, la «célula de planificación» —sustitutiva del pretencioso cuartel general prevista en la «minicumbre» a cuatro del mes de abril— estará conectada con el cuartel general de la OTAN, en cuya sede se instalará, sin perjuicio de que se subraye que actuará con plena independencia. Seguramente, nada de esto quiere decir que se haya acabado el debate sobre las relaciones trasatlánticas ni las tensiones entre europeos y americanos, pero es importante que se reconozca el carácter esencial del vínculo que une a las dos orillas del Atlántico.

CAPÍTULO OCTAVO

UN CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. LA CONVENCION EUROPEA

UN CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. LA CONVENCION EUROPEA

Por RAFAEL MONSALVE GOMARIZ

La Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea identifica perfectamente la percepción de los ciudadanos europeos en lo relacionado a la actividad de la Unión Europea.

El divorcio entre la estructura administrativa y los administrados se hace patente en la falta de interés que demuestran por las actividades y acciones que llevan a cabo las diferentes agencias, oficinas, representaciones, organizaciones, servicios y funcionarios de la Unión. Y lo que es más importante, no se sienten identificados en el proyecto.

En Laeken se reclama más democracia y una mayor transparencia de las instituciones actuales. En este Documento más que respuestas se exponen una gran batería de preguntas sobre las instituciones europeas, su representatividad, su estructura y sus decisiones.

Para dar respuesta a estas preguntas y a otras que puedan ser realizadas por los ciudadanos, se convoca una Convención para debatir de arriba-abajo y de abajo-arriba el futuro de la Unión.

La sesión inaugural de la Convención Europea se realiza el 28 de febrero de 2002 con discursos del presidente del Consejo Europeo, José María Aznar; el presidente del Parlamento Europeo, Pat Cox; el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi y el presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard d'Estanig. En estos iniciales discursos se observan las primeras diferencias de enfoque del trabajo asignado a la Convención.

Sesión inaugural

En su intervención el presidente de turno de la Unión Europea, José María Aznar, utiliza los mismos argumentos que posteriormente mantendrá durante la negociación en la Conferencia Intergubernamental (CIG): usar el Tratado de Niza como línea de salida para las reformas de estructura, funcionamiento y deliberación de una Unión Europea que encara su mayor proceso de ampliación. Y como ideas básicas del proceso:

«El equilibrio entre la unidad cultural profunda de Europa y su evidente diversidad histórica» y «la progresiva asunción por parte de la Unión, de políticas que hasta ahora recaían en la exclusiva esfera estatal.»

El discurso de Pat Cox, presidente del Parlamento Europeo, destaca lo que significa la Convención:

«Es un golpe a favor de la apertura y la transparencia, la innovación y la creatividad» pidiendo «la necesidad de conservar la inteligencia sin ser conservador.»

Mucho más esclarecedor en su discurso es Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea. Durante el mismo, deja muy claro la importancia de los trabajos que se tienen que realizar en la Convención. Serán los responsables de dar las respuestas a las preguntas de Laeken, pero no sólo de forma técnica, sino con unas respuestas a la altura del propio envite, «su alcance supera con creces el de los simples mecanismos, el de una arquitectura o el de las normas institucionales».

Asimismo, realiza algunas recomendaciones como la adaptación a esta nueva construcción original europea de los grandes principios de su tradición democrática: «por esto no puede edificarse sobre la ley de unos pocos porque sean más grandes, más fuertes o miembros más antiguos del club europeo». La Unión Europea es una «unión de minorías» en la que ningún Estado debe dominar a los demás».

El discurso de introducción del presidente de la Convención Valéry Giscard d'Estaing es un extenso relato de las limitaciones europeas:

«El proceso de Unión Europea da señales de agotamiento, como lo subraya la Declaración de Laeken», «Desde Maastricht, los últimos tratados han sido difíciles de negociar y no se han ajustado a sus objetivos iniciales: los debates en las instituciones han hecho prevalecer los intereses nacionales sobre la consideración del bien común europeo» o «Con su configuración actual, Europa está al borde de la inadaptación. Más crítica aún será la situación con una Europa ampliada.»

Uno de los pilares de su discurso es el reconocimiento de la fórmula del Tratado de Niza como el elemento de estudio para la organización de las instituciones europeas, hecho que Laeken deja abierto en la cuestión de si la Convención debe presentar opciones o formular una única recomendación. Y para clarificar el discurso común se hablará a partir de ese momento de «un Tratado Constitucional para Europa».

Grupos de trabajo

La Convención arranca con seis grupos de trabajo referidos a las preguntas planteadas en la Declaración de Laeken: cuestiones fundamentales sobre el papel de Europa, división de competencias en la Unión Europea, simplificación de los instrumentos de la Unión, funcionamiento de las instituciones y su legalidad democrática, una voz única para Europa en los asuntos internacionales y, por último, el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos, que se traducen en los siguientes grupos de trabajo:

1. Principio de subsidiariedad.
2. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
3. Personalidad jurídica.
4. El papel de los Parlamentos nacionales.
5. Competencias complementarias.
6. Gobernanza económica.

Los mandatos para estos primeros seis grupos se publican el 17 de mayo de 2002, y el 11 de julio el presidente informó a la Convención de la decisión del Presidium de crear cuatro nuevos grupos: acción exterior, defensa, simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos y seguridad y justicia.

Si uno de los pocos puntos de coincidencia entre todas las naciones es que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) es un elemento imprescindible de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no aparece el concepto seguridad en los mandatos de los dos grupos principalmente involucrados, grupo séptimo «acción exterior» o grupo octavo «defensa».

Mandato del grupo de trabajo «segunda hornada» octavo «defensa»

El mandato que recibe el grupo de trabajo octavo «defensa» se recoge en seis sencillas preguntas sobre las misiones que deben contemplarse en materia de defensa, las capacidades para realizar así como su adquisición, gestión de crisis y los mecanismos de toma de decisión.

Este sencillo mandato es matizado y complicado unos meses después por el presidente del grupo de trabajo, Michel Bernier, «con el fin de facilitar los trabajos del grupo.»

Las precisiones que se realizan a las preguntas del mandato inicial caen, principalmente, en identificar en que parte del entramado comunitario puede incluirse cada uno de los tópicos incluidos en el mandato. Los Consejos de Colonia, Helsinki y Niza y los artículos del Tratado, son indicados como la fuente de información para desarrollar los debates del grupo.

El grupo presenta su primer borrador del Informe el 21 de noviembre, reflejo de las más de 40 contribuciones realizadas así como de las nueve reuniones mantenidas y del seminario organizado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Destacando la reunión conjunta desarrollada con el grupo de trabajo séptimo «acción exterior», enfocada exclusivamente a la gestión de crisis y, sobre todo, a la clarificación de dónde debe residir en la estructura europea el control de dichas operaciones. Creo que es innecesario indicar que la figura en la que recae la responsabilidad de planificar y dirigir la respuesta europea en la gestión de crisis tanto civil como militar es el Secretario General/Alto Representante (SG/AR). Con ello, se asegura el mantenimiento de las iniciativas militares bajo la supervisión de los representantes de exteriores.

Este primer borrador se inicia con una larga exposición, no solicitada, sobre la situación actual de la PESD, con especial hincapié en los aspectos defensivos de la misma y en los nuevos retos a los que se enfrenta. En el apartado de las recomendaciones del grupo los aspectos fundamentales son:

1. La gestión de crisis.
2. El marco institucional.
3. El principio de solidaridad.
4. La actualización de las *misiones Petersberg*.
5. Agencia Europea de Armamentos (AEA).

Como se puede observar los tres primeros puntos coinciden con los asuntos tratados en la reunión conjunta de los grupos séptimo y octavo.

Este borrador fue rápidamente contestado por un Documento remitido conjuntamente por Francia y Alemania. Sin entrar en detalles de la primera parte del mismo, introducen cambios fundamentales en la filosofía de las conclusiones del borrador. Un ejemplo es el rebajar la capacidad de mando del AR para dejarlo en una capacidad de coordinación en las

misiones de gestión de crisis. La cláusula de solidaridad queda exclusivamente para casos de ataque terrorista y desastres naturales y que no pueda ser contemplada como de defensa colectiva. La actualización y ampliación de los supuestos contemplados en las *misiones Petersberg* son anulados, para, en cambio, ampliar y condicionar la creación de la AEA.

Así, el Documento final del grupo de trabajo octavo incorpora casi todas las recomendaciones del Documento franco-alemán, pero manteniendo la estructura original del Documento. Uno de los pocos puntos que se mantiene es la actualización de las *misiones Petersberg*, que amplía el catálogo de las que requieren medios militares.

Informe final del grupo octavo «defensa»

El Informe final del grupo de trabajo está estructurado en dos partes. La primera parte, y como he indicado anteriormente, donde se refleja el marco jurídico y el histórico de los Consejos Europeos en donde se han tomado decisiones sobre los asuntos relacionados con la PESD.

El presidente del grupo de trabajo, el comisario europeo, Michel Barnier, en la carta de presentación del trabajo deja constancia de los puntos que han gozado del mayor respaldo durante la negociación:

1. Actualización de las *tareas Petersberg*.
2. Mejora de disposiciones establecidas para la gestión de las crisis a fin de reforzar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.
3. Flexibilidad para las tomas de decisión y para la acción, recurriendo tanto a la abstención constructiva como al establecimiento de una forma específica de cooperación, más estrecha entre los Estados miembros que deseen efectuar las *misiones Petersberg* más exigentes y disponen de la capacidades necesarias para la credibilidad de su compromiso.
4. Previsión de una cláusula de solidaridad que, en concreto, permita a los Estados miembros prevenir y responder a las amenazas terroristas dentro de la Unión, sirviéndose de todos los instrumentos necesarios, tanto militares como civiles.
5. Creación de un organismo europeo de armamento y de investigación estratégica para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, permitiendo a los Estados miembros la continuación entre ellos de distintos programas de cooperación y garantizar el respeto de los compromisos de capacidades.

6. Encargo al AR/SG para la PESC la responsabilidad de dirigir la acción de la Unión y coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en cuestiones de defensa.
7. Adecuado control parlamentario.

El «recorrido comentado» por los Consejos Europeos donde se han tomado decisiones respecto a la PESD, fija los temas que se trataron durante la realización del Informe final.

Las capacidades militares y civiles, el desarrollo de las instituciones comunitarias y sus procedimientos, así como las relaciones con otros organismos internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Naciones Unidas, establecen la estructura con la que los europeos quieren dotarse para su participación como actores globales. También se reconoce el carácter específico de las cuestiones de defensa, debido a lo sensible que resulta a nivel estatal el tratamiento de estos asuntos, junto con la diversidad de situaciones que puedan surgir entre los países miembros, en lo relacionado a sus estatutos, esfuerzos presupuestarios y capacidades militares.

Cuando se analizan, las amenazas que deben encararse en un futuro cercano, dentro de los desafíos actuales a los que se enfrenta la nueva Europa, aparecen grandes diferencias en la percepción de las mismas en los componentes del grupo de trabajo.

Es interesante constatar que en las recomendaciones, parte más interesante y de mayor alcance del Documento, el concepto «defensa» no aparece reflejado en párrafo alguno. La gestión de crisis, la solidaridad entre los Estados miembros, la industria de defensa y las estructuras institucionales son los tópicos que aparecen y que han sido debatidos con detenimiento durante las negociaciones del Documento final.

Los mecanismos de toma de decisión se reflejan como la estructura fundamental de respuesta de la Unión ante cualquier situación que afecte a la seguridad. El control parlamentario y las diferentes opciones de cooperación y colaboración, con la aparición para el acervo comunitario del concepto de cooperación reforzada, son los instrumentos con los que se quiere dotar la Unión para llevar a cabo el desarrollo de la PESD.

Proyecto de Tratado por el que se instituye una «Constitución para Europa»

En el Consejo Europeo de Salónica de 20 de junio de 2003 se presenta el Documento realizado por la Convención Europea. De este Documento

vamos a analizar sólo aquellos puntos que están referidos a las cuestiones de seguridad y defensa.

En este Documento se empieza ya en su artículo 3, «Objetivos de la Unión», a hablar de:

« ...contribuirá a la paz, la seguridad,...» siguiendo en su artículo 11.4 «La Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una PESC que incluya la definición progresiva de una PESD.» Y en su artículo 15, PESC, que en su punto uno: «La competencia de la Unión en materia de PESC abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común.»

En el artículo 27, el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, fija donde esta situada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) dentro de la PESC.

Los artículos 39 y 40 desarrollan disposiciones particulares relativas a la ejecución de la PESC y de la PCSD, y en el artículo 42 se contempla la tan discutida cláusula de solidaridad.

El artículo 39, disposiciones particulares relativas a la ejecución de la PESC, está compuesta de ocho puntos donde destaca la responsabilidad del Consejo Europeo en determinar los intereses estratégicos de la Unión y fijar los objetivos de su PESC, mientras es responsabilidad del Consejo de Ministros de Exteriores elaborar dicha política, y ser ejecutada por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

El artículo 40, disposiciones particulares relativas a al ejecución de la PCSD, establece las reglas e juego relativas a la relación de defensa entre los países miembro de la Unión.

En sus ocho puntos destacan las referencias a la OTAN y la estrecha colaboración existente, a Naciones Unidas y a su artículo 51 de la «Carta para los casos de defensa mutua», y a la dependencia de la decisión política para la relación entre los miembros en materia de defensa.

El desarrollo de los apartados de los artículos 39 y 40 se realiza en la parte tercera del Documento titulado «De las políticas y el funcionamiento de la Unión» con un capítulo II dedicado a la PESC con una sección primera sobre la PCSD.

Las *misiones Petersberg* ampliadas son las contempladas en el artículo III-210, con especial mención a la lucha contra el terrorismo, incluyendo la

prestación de apoyo a terceros Estados para combatirlo en su territorio. Las decisiones respecto a estas misiones serán tomadas por el Consejo de Ministro por unanimidad, y encargará al futuro ministro de Asuntos Exteriores de la coordinación de los aspectos civiles y militares.

El artículo III-212 desarrolla los cometidos de la AEA, Investigación y Capacidades Militares. Esta Agencia nace por la necesidad de normalizar capacidades y requerimientos para las futuras misiones europeas.

Dentro del acervo comunitario aparece el nuevo concepto de la cooperación estructurada, introducida para la participación de los Estados miembro que deseen acometer compromisos más vinculantes en el ámbito de la seguridad y la defensa.

La CIG de Roma

La CIG se inicia con maratónicas sesiones para consensuar el Documento final de la Convención presentado por su presidente, pero encuentra un escollo que, *a posteriori*, sería imposible de salvar y que lograría que no se aprobase el Documento.

El proyecto de Tratado Constitucional significa grandes avances para la Unión: la simplificación de los Tratados; la integración en el Tratado de la «Carta de derechos fundamentales» con carácter jurídicamente vinculante; el fortalecimiento del espacio de libertad, seguridad y de justicia; el desarrollo de la PESD, y la extensión de la mayoría cualificada y del procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos.

Donde no existe esta unanimidad son en el capítulo institucional, en el del sistema de voto en el Consejo y en la composición de la Comisión. Estos temas, como nos han explicado largamente y consta en los discursos de la apertura de la Convención, ya habían sido consensuados y aprobados en el Tratado de Niza, y no se acepta por algunos Estados su modificación para el beneficio, principalmente, de los países más ricos.

La negociación sigue abierta y la Presidencia irlandesa tiene la posibilidad de lograr que se obtenga el acuerdo para la firma de este nuevo Tratado.

Estrategia Europa de Seguridad, el Documento Solana

El SG/AR Javier Solana presento en la CIG el Documento definitivo de su trabajo «Una Europa segura en un mundo mejor». Este Documento políti-

co es considerado la Estrategia Europea de Seguridad, y está muy en sintonía con el realizado por Estados Unidos, *The National Security Strategy*.

En ambos Documentos se identifican las principales amenazas con las que nos podemos enfrentar en el futuro próximo, siendo el terrorismo la principal, siendo las armas de destrucción masiva la siguiente en la lista, siguiendo con los conflictos regionales, los «Estados fallidos» y la delincuencia organizada. Contra estas amenazas Europa se tiene que dotar de los medios y capacidades para dar respuesta considerando que:

«Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero», lo que nos obliga a ser más activos en la respuesta «tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente», considerando que «la intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas mas graves en el futuro.»

El Documento del AR marca tres necesidades estratégicas, primero responder a las amenazas, segundo, fomentar la seguridad en nuestra vecindad y, en tercer término, fomentar un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz.

Finalmente, se reconoce que disponemos instrumentos que pueden ser utilizados de forma más efectiva en una gestión eficaz de las crisis, pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más capaces, más coherentes y considerar que no lo podemos hacer solos, añadiendo:

«Actuando juntos, la Unión Europea y Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo.»

CAPÍTULO NOVENO

MAS ALLÁ DE UNA ESTRATEGIA MILITAR: EL PAPEL DE EUROPA EN EL MUNDO

MÁS ALLÁ DE UNA ESTRATEGIA MILITAR: EL PAPEL DE EUROPA EN EL MUNDO

Por MARTÍN ORTEGA CARCELÉN

Justo al final de la guerra de Kosovo, en junio de 1999, el Consejo Europeo de Colonia decidió el establecimiento de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En el Tratado de Amsterdam de 1997 se había creado una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) pero, incluso antes de desarrollar esta política de manera plena, se sintió la necesidad de añadir una dimensión defensiva, aunque modesta, compatible con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como el mismo texto de Colonia subraya. La razón de este desarrollo es sin duda la necesidad que sintieron los europeos de hacer frente a las crisis que se vivían en su patio trasero, esto es, los Balcanes. Los europeos eran conscientes de que no podrían realizar operaciones tan ambiciosas como la de Kosovo pero, al menos, querían disponer de cierta capacidad conjunta para llevar a cabo misiones de mantenimiento de la paz, que conforman el supuesto central de las llamadas *operaciones de Petersberg*. El contenido de la PESD se aclaró en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, que estableció el objetivo de fuerzas o *headline goal*, y luego en Niza, en diciembre de 2000, donde se fijaron los parámetros para el uso de la fuerza europea.

Sin embargo, cuando se preguntaba cuál era el fin último de la fuerza de la Unión Europea, para qué iba a utilizarse, nadie sabía responder con precisión. Todos se referían a un antiguo texto de la Unión Europea Occidental (UEO), acordado en Petersberg en junio de 1992, que había

sido incorporado como artículo 17.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De esta manera, se mantenía una «ambigüedad constructiva» que era aceptable para todos los Estados miembros. Pero era obvio que la Unión Europea debía definir más claramente sus objetivos. El hecho de que la OTAN lo hubiera hecho en su Nuevo Concepto Estratégico de abril de 1999 llevaba a muchos a preguntarse si la Unión Europea no debía embarcarse en un ejercicio similar, con el fin de producir un texto comprensible donde el propósito último de la dimensión militar de la Unión, y su coherencia con la OTAN y con los Estados miembros, fuera explicado.

Al final de la Presidencia belga, en la Cumbre de Laeken de diciembre de 2001, se pensó en la posibilidad de comenzar con una comparación de los *Libros Blancos* de los Ministerios de Defensa europeos, e incluso se pensó en la posibilidad de redactar un *Libro Europeo de Defensa*. Tras reticencias de algunos países, estas iniciativas se reducen a un ejercicio puramente académico coordinado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. Mientras se continuaba este trabajo lentamente, la crisis de Irak produjo una profunda división entre los europeos, que cambia el panorama. Desde el verano del año 2002 empieza a incubarse una importante crisis política trasatlántica e intra-europea, que es reconducida sólo temporalmente por la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de 8 de noviembre de 2002. La interpretación de la misma resolución y de los informes de los inspectores de Naciones Unidas pronto demuestran que se camina inevitablemente hacia el desacuerdo. El comienzo de la guerra de Irak en marzo de 2003 ratifica la división entre los europeos, que se continúa hasta el fin oficial de las hostilidades el día 1 de mayo.

Paradójicamente, la mencionada división agudiza la conciencia de que es inaplazable dotar a la Unión Europea de una Estrategia de Seguridad Común. En efecto, la Convención sobre el futuro de Europa había abierto el debate sobre ciertos temas fundamentales, y la Conferencia ERCOS gubernamental que se planeaba para después del verano también exigía dar respuestas a la cuestión del propósito de una PESD. De este modo, en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en la isla griega de Kastelorizo, el 3 de mayo de 2003, se encarga un Documento inicial a Javier Solana, quien completa su mandato y presenta una primera versión al Consejo Europeo de Salónica de 20 de junio de 2003. Ese mismo Consejo encarga al Alto Representante (AR) la continuación del trabajo en los seis meses sucesivos, teniendo en cuenta contribuciones de los Estados miembros, de la Comisión y la opinión de los ciudadanos. Varios

seminarios y contribuciones académicas a lo largo del segundo semestre de 2003 llevaron a una nueva redacción de ese Documento, que fue adoptado bajo el título «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad» por el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003. La Unión Europea ya cuenta, pues, con una Estrategia Global de Seguridad, incluso antes de haberse dotado de una Constitución.

Varios aspectos ligados a la elaboración del Documento deben ser destacados, así como otros relativos a su contenido, por lo que, en este capítulo, se recogen primero algunos comentarios sobre la elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad, para después pasar a analizar los más relevantes puntos substantivos.

Del concepto a la estrategia

Es interesante destacar que lo que en un principio hubiera sido un «Concepto Estratégico» con un fuerte componente militar, al final pasó a ser una «Estrategia de Seguridad», donde se introduce una verdadera reflexión sobre la realidad internacional desde un punto de vista europeo, y donde la forma de ser de la Unión Europea queda reflejada. En efecto, por un lado, el Documento no podía ser una réplica del Concepto Estratégico de la OTAN, por tres razones:

1. La Alianza Atlántica es una Organización defensiva y la Unión Europea cumple propósitos más amplios.
2. La gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea son también miembros de la OTAN, por lo que habían suscrito su Nuevo Concepto Estratégico en abril de 1999 y lo seguían respaldando.
3. Los miembros europeos de la OTAN mantienen la convicción de que la Alianza sigue siendo el pilar fundamental de su defensa común, por lo que no se trataba de remplazar a la OTAN ni de usurpar sus misiones.

Por otro lado, la estrategia europea tampoco podía asimilarse a las estrategias individuales de los Estados, sea las de los Estados miembros de la Unión Europea o la de Estados Unidos, por la sencilla razón de que la Unión no es un Estado y no pretende realizar las funciones estatales relativas a la defensa.

La Estrategia Europea de Seguridad constituye una visión de conjunto de los problemas de seguridad que afectan a Europa, elaborada por una institución particular en la escena de las relaciones internacionales: una Unión

de Estados que ha sido creada a partir de una Comunidad Económica (CE). En este sentido, puede decirse que la estrategia adoptada en diciembre de 2003 es el producto de un sujeto internacional híbrido y, por tanto, es en sí misma híbrida. La estrategia representa dos puntos de vista complementarios. En primer lugar, la visión del mundo que se contiene en el Documento representa la de los Estados europeos, porque sería impensable que la estrategia común estuviera en contradicción con las distintas estrategias (escritas y no escritas) de los Estados miembros. En segundo lugar, el elemento comunitario también influye, ya que toda la tradición de la acción exterior de la CE y de la Unión Europea tiene que ser igualmente incorporada. La nueva estrategia europea tenía que estar forzosamente en concordancia con las anteriores políticas europeas hacia el Mediterráneo, Rusia, los Balcanes, los países menos desarrollados, etc. Por consiguiente, la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad era un difícil ejercicio de equilibrio, en el que debían tenerse en cuenta numerosos *inputs*. El resultado es un Documento en el que el elemento militar está presente pero dentro de un marco político internacional más completo.

En paralelo a este ejercicio, hay que subrayar que en el seno de la Unión Europea se ha continuado el desarrollo de una capacidad militar, en los planos práctico y teórico. En el plano práctico, tras la Conferencia de Capacidades de noviembre de 2000, y la Conferencia de Mejora de Capacidades de noviembre de 2001, se lanzó el proceso ECAP (*European Capability Action Plan*) para identificar las áreas en las que los europeos debían coordinar y mejorar sus capacidades, proceso en el que la Presidencia española del primer semestre de 2002 tuvo un papel muy relevante. En el año 2003, estos trabajos se consolidaron y se llegó al acuerdo para la creación de una Agencia Europea de Defensa.

A través de la definición de las capacidades militares europeas, en realidad, se está completando una estrategia de seguridad desde el punto de vista militar, ya que se está precisando qué tipo de fuerza armada y qué usos posibles de ella pueden hacer los europeos. En un plano más teórico, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea continuó el trabajo académico sobre un *Libro Europeo de Defensa* (publicado en marzo de 2004), en el que se establecen una serie de escenarios (operaciones de paz, intervenciones humanitarias, acción para evitar ataques con armas de destrucción masiva, etc.) y se definen los campos en los que la Unión Europea tiene deficiencias para realizar esas operaciones. En este sentido, el libro sirve también como complemento para interpretar la estrategia de seguridad, sobre todo en su tercer capítulo.

Método de elaboración

Para realizar un ejercicio tan complejo como redactar una Estrategia Europea de Seguridad, en el que deben integrarse los diversos elementos mencionados anteriormente, el método elegido por los ministros de Asuntos Exteriores en la Cumbre de Kastelorizo fue atribuir un papel protagonista al AR para la PESG, Javier Solana. Tras la lectura de una primera versión, este método fue confirmado en el Consejo Europeo de Salónica, que solicitó al AR presentar una versión definitiva en diciembre de 2003. Al aprobar esta versión definitiva, el Consejo Europeo que clausuró la Presidencia italiana dio su espaldarazo a la labor desempeñada por el AR y transformó el Documento presentado por Javier Solana en Documento oficial de la Unión Europea.

El método seguido es interesante por varias razones. En primer lugar, se supera la pesada negociación ERCOS gubernamental. Si los 25 miembros de la Unión Europea hubieran debido participar en pie de igualdad, y hubiesen comenzado a proponer añadidos y enmiendas, y hubieran discutido en interminables reuniones multilaterales de redacción cada punto y cada coma, no hubiese sido posible conseguir un texto ágil en un periodo de tiempo tan breve. No obstante, el Documento presentado por Javier Solana ha tenido en cuenta las opiniones de los Estados miembros a través de consultas, por lo que tampoco puede considerarse un típico producto «comunitario» como los elaborados normalmente por la Comisión, en los que a veces se presenta la perspectiva de Bruselas ignorando las posiciones estatales.

En segundo lugar, siguiendo el mandato del Consejo Europeo, el texto ha sido objeto de un amplio debate académico, a través de la organización de tres seminarios en otoño de 2003 en los que expertos de los 25 miembros, de otros países europeos, así como de países aliados y asociados, en particular de Estados Unidos, han podido expresar su opinión sobre el Documento en su fase de redacción. Nunca antes una estrategia de seguridad (de una organización internacional o de un Estado) había sido objeto de un debate tan abierto y tan amplio, demostrando la voluntad de transparencia de la Unión Europea.

Finalmente, en tercer lugar, hay que subrayar que el método empleado ha producido un texto breve y comprensible, que es mucho más fácil de leer que los tradicionales documentos oficiales producidos por la Unión Europea. En realidad, los destinatarios del Documento no son sólo expertos, diplomáticos y militares sino también cualquier ciudadano europeo interesado por las cuestiones internacionales. En este sentido, la estrate-

gia de seguridad es un ejemplo de concisión y claridad. La Estrategia Europea es un Documento político que completará perfectamente la regulación de la PESC y de la PESD en la futura Constitución europea cuando ésta sea adoptada.

Entre el paraíso y el infierno

Otro aspecto importante relativo a la elaboración del Documento se refiere a las elecciones que tuvieron que hacerse con respecto a su contenido. Como es obvio, la Estrategia Europea de Seguridad se preparó en el contexto de la guerra contra el terrorismo internacional iniciada desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S), y en medio de la profunda división ocasionada por la guerra de Irak. En un primer momento, pareció que el objetivo principal de la Estrategia Europea era seguir el camino trazado por la Estrategia de Seguridad Nacional adoptada por Estados Unidos el 18 de septiembre de 2002, que preconizaba una lucha sin cuartel contra el terrorismo, contra la proliferación de las armas de destrucción masiva e incluso la defensa preventiva (o el uso de las Fuerzas Armadas para acabar con posibles amenazas antes de que se materializaran).

Efectivamente, el contexto político internacional en 2003 venía marcado por la guerra de Irak y la agenda global de Estados Unidos, en la que las prioridades absolutas eran las medidas de seguridad y defensa, mientras que las cuestiones económicas, la solución de las controversias o la acción multilateral contra otros retos internacionales pasaban a un segundo plano. La primera lectura de la Estrategia de Seguridad Europea desvelada en junio de 2003 fue efectivamente que esta estrategia acercaba a Europa al punto de vista norteamericano y hacía conscientes a los europeos de que había que luchar contra las nuevas amenazas.

Aunque esta lectura es correcta, una interpretación más completa ha llevado a comprender el verdadero calado de la Estrategia Europea. Es cierto que la Unión Europea y sus Estados miembros están colaborando con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional y contra la proliferación de las armas de destrucción masiva, pero no es menos cierto que los europeos realizan estas actividades con un enfoque diferente, en el que diálogo y multilateralismo ocupan un lugar central. La agenda global posterior al 11-S ha cambiado, también para los europeos, pero no ha suplantado completamente otra agenda global no menos importante que fue desarrollada en los años noventa del siglo pasado, a saber, la solución pacífica de las controversias internacionales, el reforzamiento de

la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de otros foros multilaterales, incluidos los de desarme, el respeto de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz internacional y la lucha contra la deterioración del medio ambiente, materias en las que los europeos tuvieron una contribución fundamental. En la Estrategia Europea, las dos agendas citadas se superponen armoniosamente, al evitar que una agenda antiterrorista oscurezca otra más amplia, cuya ejecución, a fin de cuentas, repercute también en un mundo más seguro.

Esta dualidad está presente en la Estrategia Europea desde el mismo título: «Una Europa segura en un mundo mejor». Mientras que las estrategias de seguridad más conocidas están basadas en un concepto de seguridad centrado en el Estado, la Estrategia Europea marca un vínculo indisoluble entre la seguridad de los europeos y un mundo más justo y más humano. La misión de los europeos no es solamente hacer una Europa más segura ignorando las condiciones del mundo exterior, sino que también se reconoce la responsabilidad de los europeos hacia la mejora de las condiciones de vida políticas, económicas y sociales de los ciudadanos del resto del mundo, en primer lugar de los países vecinos de la Unión, pero también de todos los habitantes del planeta. No se trata por tanto de una estrategia egoísta y miope, que trata de establecer medidas policiales y militares para los habitantes del continente europeo; se trata más bien de planificar cómo van a ser las relaciones entre la Unión y el mundo exterior, con el fin de hacer a los europeos más seguros y, al mismo tiempo, más prósperos y estables a los que no son europeos.

Para utilizar la metáfora de Robert Kagan, los europeos viven en un «paraíso» donde pueden permitirse una política agrícola común, una protección social muy avanzada, y la eliminación de las fronteras entre ellos. Kagan critica que este estado privilegiado ha llevado a los europeos a ser débiles y a ignorar el mundo exterior, que Estados Unidos entiende mejor porque, aplicando el realismo, sabe cuándo y dónde hay que usar la fuerza. Frente a este argumento, habría que responder que los europeos no ignoran en absoluto lo que ocurre fuera de «su paraíso». De hecho, los europeos muestran más comprensión que Estados Unidos al practicar el multilateralismo, al comprender los puntos de vista de los otros, incluso de los adversarios, y al dedicar muchos más fondos para la cooperación y la ayuda al desarrollo. Al mismo tiempo, los europeos piensan en general que el uso selectivo de la Fuerzas Armadas contra países del mundo no desarrollado puede engendrar más inestabilidad, más incompreensión y, a la postre, más terrorismo. La Estrategia Europea de Seguridad es una

prueba de que la Unión Europea se encuentra comprometida a fondo con la búsqueda de un mundo mejor más allá de sus fronteras. Evidentemente, las relaciones entre los «paraísos del Norte» (no solamente el europeo, sino también el norteamericano o el japonés) y el infierno, donde reina la inestabilidad, el abuso y donde la vida humana vale menos, no son fáciles. Sin embargo, la Estrategia Europea, que recoge toda una interesante experiencia histórica, muestra una vía más razonable para organizar esas relaciones que las medidas propuestas por los neoconservadores norteamericanos.

Lista de amenazas

Pasando al análisis del contenido del Documento, la Estrategia Europea de Seguridad en su versión definitiva recoge, como es sabido, una lista de cinco amenazas principales para la seguridad de los europeos: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición de Estados y delincuencia organizada. La primera versión del Documento incluía solamente tres amenazas: terrorismo, armas de destrucción masiva y «Estados fracasados». La ampliación de la lista a cinco amenazas fue una decisión acertada porque el primer texto daba la impresión de que las tres amenazas mencionadas eran las únicas que afectaban a los europeos. A pesar de que el terrorismo y las armas de destrucción masiva conforman una pareja muy temible que encuentra un campo de acción abonado con la globalización, la amenaza más clásica de los conflictos regionales no ha desaparecido y puede afectar de lleno a Europa.

Hay que pensar que si el mismo ejercicio de definir una estrategia de seguridad se hubiera llevado a cabo en los años noventa, la primera amenaza para todos los europeos hubiera sido sin duda la guerra en los Balcanes. El hecho de que la situación en esta región europea haya sido ya controlada, por medio de muchos esfuerzos coordinados de europeos y norteamericanos y a través de la OTAN y de la Unión Europea, no quiere decir que otros conflictos latentes o abiertos no puedan entrar en fase de recrudescencia con implicaciones fatales para nuestro continente. De hecho, la continuación de algunos conflictos, como el que enfrenta a israelíes y palestinos desde hace décadas, constituye una fuente constante de inseguridad, y por tanto la Unión Europea ha hecho bien en destacar los conflictos regionales entre las principales amenazas.

Cabe decir lo mismo de la distinción que la estrategia hace en su segunda versión entre «Estados fracasados» y crimen organizado. En la prime-

ra versión, se ligaban los dos conceptos, mientras que es evidente que un Estado en descomposición es en sí mismo una amenaza, para sus propios ciudadanos, para sus vecinos, y para la Unión Europea, aún cuando no haya un vínculo directo con la delincuencia organizada. Una prueba de ello son las olas de refugiados y los movimientos incontrolados de población que se producen en los Estados hundidos en el caos del África Subsahariana, que terminan repercutiendo en Europa. Por otro lado, el comentario más importante sobre la amenaza de los Estados en descomposición es que la primera medida para evitar esta amenaza que deberían adoptar los europeos, y en general los occidentales, es dejar de contribuir a esa descomposición. El precedente más llamativo fue la concienciación durante los años noventa de que la compra de diamantes en bruto en la región del África Occidental por parte de empresas occidentales propiciaba la guerra civil y los desastres humanitarios en esa región, en particular en Sierra Leona, lo que llevó a los Estados occidentales y a las empresas a adoptar un código de conducta para evitar las repercusiones negativas de ese negocio.

En el caso de Irak, la incierta situación vivida desde el final de la guerra en mayo de 2003 hace temer por el mantenimiento de la ley y el orden en el país en el futuro. Si el plan norteamericano desvelado el 15 de noviembre, según el cual un gobierno provisional desde verano de 2004 debe asegurar la celebración de elecciones libres a finales de 2005, no marcha como está previsto, la continuación del terrorismo y los enfrentamientos entre las diversas comunidades y tribus en Irak podría dar lugar a una situación en la que Irak (o partes de él) se habrían convertido en regiones «en descomposición», por lo que el riesgo de inestabilidad en el interior y la región sería muy grande. Si esto ocurre, sería la propia intervención militar exterior la que habría provocado un tipo de amenaza en Irak diferente a la amenaza que se quería combatir.

En fin, el planteamiento que se hace de las amenazas en la Estrategia Europea de Seguridad es el correcto, ya que se establece una graduación entre los desafíos mundiales, que afectan también lógicamente a seguridad de la Unión Europea y sus Estados miembros, y las cinco amenazas concretas, que son como las puntas más visibles del iceberg. Esto quiere decir que existe un sustrato de desafíos que nunca debemos olvidar, como el hambre y la pobreza, las plagas y las enfermedades, la degradación del medio ambiente y el calentamiento global, o la falta de recursos naturales. La relación entre estos desafíos y las amenazas es fluida, por lo que en cualquier momento unos pueden actuar sobre otras y viceversa.

Por este motivo, Europa no puede perder de vista la lucha contra los desafíos globales, al tiempo que se defiende contra las amenazas.

Falta un objetivo estratégico

La segunda parte de la Estrategia Europea de Seguridad contiene los tres objetivos estratégicos de la Unión, a saber: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos, y ayudar a establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. La definición de los objetivos estratégicos fue probablemente la parte del Documento que requirió más esfuerzo creativo. Elaborar una lista de las amenazas (primera parte de la estrategia) es relativamente sencillo, aunque puede discutirse cuáles pueden introducirse y su orden de importancia. Proponer los medios de los que debe dotarse la Unión (lo que se hace en la tercera parte del Documento) supone ordenar los medios de que se dispone actualmente y proyectarlos hacia el futuro. En cambio, definir los objetivos estratégicos requiere preguntarse para qué sirve la Unión Europea, cuál es su papel en el mundo. La redacción del Documento fue, por tanto, un primer intento de dotar a la Unión de un sentido estratégico, en el sentido de histórico esta vez, al lado de otros actores internacionales. Se trataba de identificar cuál es la misión última de la Unión con respecto a la misión de los Estados miembros, por un lado, y con respecto a las de otras organizaciones internacionales, como la OTAN y Naciones Unidas, por otro.

El primer objetivo estratégico es lógicamente luchar contra las amenazas descritas, y en su Estrategia de Seguridad la Unión demuestra que se toma en serio este reto. Todos los Estados miembros se unen y adoptan medidas a través de la Unión Europea para combatir contra las amenazas que nos afectan a todos, porque es más eficaz hacerlo conjuntamente que de manera individual. La Estrategia de Seguridad declara que hay que ser más activo en lugar de reactivo, que:

«Debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis», y que «nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.»

Sin embargo, al detallar este objetivo, la Unión no declara que utilizará las Fuerzas Armadas, y mucho menos de manera preventiva, para luchar contra las amenazas. La referencia al compromiso preventivo (*pre-emptive engagement*) en un párrafo sobre la cooperación económica de la primera versión del Documento fue mal interpretada. Algunos quisieron ver en

el uso del término inglés *pre-emptive* una voluntad de utilizar medios coactivos de manera preventiva, siguiendo la línea de la Administración del presidente George W. Bush, pero esto casa mal tanto con la naturaleza de las capacidades militares europeas como con las políticas llevadas a cabo hasta ahora por la Unión Europea y sus Estados miembros. Cuando la Unión se refiere a prevenir conflictos y amenazas, habla más bien de una acción amplia que incluye medios políticos, diplomáticos, económicos, militares y policiales. Precisamente, la Estrategia de Seguridad destaca que la Unión está bien preparada para responder a estos retos complejos con medios multidimensionales.

Con el segundo objetivo estratégico, crear seguridad en nuestro entorno, la Unión Europea está ofreciendo una visión coordinada de las diversas acciones que se han realizado hacia nuestros vecinos en el pasado. El primer interés de la Unión se encuentra en su entorno y es ahí donde debe concentrar sus esfuerzos. La Unión explica, así, que en varias grandes áreas, Rusia y el antiguo espacio soviético, los Balcanes, el Oriente Medio y el Mediterráneo, su objetivo es el mismo: la búsqueda de estabilidad y el establecimiento de diálogos constructivos con sus vecinos. La nueva política de vecindad de la Comisión Europea va en el mismo sentido de dotar de una visión de conjunto a diferentes políticas regionales. Por último, el tercer objetivo estratégico, apoyar un orden internacional basado en el multilateralismo, es quizás la contribución más original de la Estrategia de Seguridad. La Unión Europea hace una profesión de fe multilateral y proclama su disposición a colaborar con los esfuerzos de Naciones Unidas y de otras organizaciones y regímenes internacionales para hacer frente a los retos globales. La Unión es multilateral no sólo en la teoría sino también en la práctica, y no lo es de manera ciega sino crítica. Esto quiere decir que la Unión Europea quiere seguir actuando a través de foros multilaterales pero, al mismo tiempo, reclama su reforma y su actuación más eficaz.

A pesar de la valoración global positiva de la descripción de los objetivos estratégicos, en opinión de este autor, hubiera sido deseable la introducción de un cuarto objetivo: la promoción del modelo europeo en otras regiones del mundo. Por supuesto, la formulación de este objetivo puede ser objeto de debate, pero su pertinencia es demostrable. Numerosos Estados de todo el mundo siguen con interés la evolución del proceso de integración europea, y existen proyectos que avanzan en la misma vía, por ejemplo, ERCOSUR. Tanto por razones económicas como políticas, la Unión Europea debería promocionar la expansión del modelo europeo,

cuya aplicación podría acarrear efectos tan positivos como en Europa a otras regiones.

El modelo europeo tiene una dimensión interna y otra internacional. En su dimensión interna, el modelo está muy bien descrito en un parágrafo de la estrategia, que representa el ideal kantiano de la paz a través del buen gobierno, y que merece la pena ser reproducido aquí:

«La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.»

En su dimensión internacional, es bien sabido que el modelo europeo se basa en la integración económica seguida de la coordinación política y la creación de instituciones y normas comunes, hasta el punto de unir los intereses de los Estados, de una manera que ha traído la paz durante 50 años a un continente que antes había vivido las guerras más sangrientas durante siglos.

Conclusión: mejorar los medios, cultivar los amigos

La tercera y última parte de la Estrategia Europea de Seguridad presenta las consecuencias estratégicas para Europa de perseguir unos objetivos tan ambiciosos. El Documento se refiere brevemente a los medios que han sido utilizados hasta ahora, pero, en este punto, es sobre todo reivindicativo. El texto es muy claro en este sentido y no hay mucho que añadir a sus demandas, además de suscribirlas plenamente. El texto recuerda que la Unión debe ser más activa y eficaz, reclama más capacidades y más dinero para las políticas exteriores y de seguridad de la Unión, exige mayor coherencia a la hora de emplear las instituciones de que disponemos, e insiste en la necesidad de trabajar con nuestros socios, en especial con Estados Unidos. Este es uno de los aspectos con mayor proyección histórica del Documento: si Estados Unidos y la Unión Europea actúan juntos, subraya la estrategia, constituyen una fuerza extraordinaria para el progreso y el bien del mundo. Esta afirmación, compartida seguramente a ambos lados del Atlántico, debería hacernos reflexionar más a europeos y norteamericanos a la hora de proyectar nuestras políticas

exteriores, porque Estados Unidos necesita de la experiencia y de la concepción abierta y multilateral del mundo de los europeos, tanto como los europeos necesitan de la energía y de la capacidad de acción de Estados Unidos. Un reconocimiento mutuo de esta realidad evitaría tentaciones unilaterales en cualquiera de los aliados, y permitiría abordar proyectos auténticamente globales, como la estabilización definitiva de Oriente Medio, la reforma de Naciones Unidas, o la expansión de la democracia.

La tercera parte de la estrategia será de lectura obligatoria en los años por venir, ya que el progreso en la construcción de una identidad estratégica en Europa se medirá con respecto al cumplimiento de las demandas contenidas en esa tercera parte. En efecto, la última sección de la Estrategia Europea entra en una zona programática porque, tácitamente, critica las deficiencias de la Unión y reconoce que queda mucho por hacer. No obstante, este carácter prospectivo confiere un interés añadido a la Estrategia Europea de Seguridad. Tras este primer concepto estratégico de la Unión Europea, obviamente, habrá otros en el futuro, ya que la estrategia es un «Documento vivo» que deberá de revisarse con los años. En estas revisiones futuras se demostrará si los europeos quieren tener un impacto en las relaciones internacionales y quieren trabajar efectivamente para un mundo mejor, o bien si los europeos deciden de encerrarse en sí mismos y seguir disfrutando de su «paraíso» mientras dure.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO Y LEDO
Senador del Partido Popular.

Coordinador: D. JAVIER ÁLVAREZ VELOSO
Coronel del Ejército de Tierra. Profesor del CESEDEN.

Vocales: D. JOSÉ MARÍA SANTÉ RODRÍGUEZ
Capitán de navío. Profesor del CESEDEN.

D. RAFAEL ESTRELLA PEDROLA
Diputado del Partido Socialista Obrero Español.

D. EDUARDO NAVADIJOS ORTIZ
Coronel del Ejército de Tierra. Profesor del CESEDEN

D. GONZALO CABALLOS WATLING
Vocal asesor del secretario de Estado de Defensa.

D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN
Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III.

D. RAFAEL MONSALVE GOMARIZ
Comisión de Defensa del Partido Popular.

D. MARTÍN ORTEGA CARCELÉN
Investigador en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea de París.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

ABSTRACT

Along the lines of the research on Europe's construction and its defence, the Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) Centre for National Defence Studies considered looking in depth at the issue of the need for the European Union to have its own strategic conception. Thus, this excellent opportunity for research gave rise to the creation of a working group formed by both civilian and military members. The findings of their work are included in the chapters that follow.

The need to start with a brief historical description in order to understand where we currently are and where we are going was deemed necessary from the beginning.

This work as a whole can only be understood when the transatlantic link is taken into account, which is why a specific chapter has been devoted to carefully discuss this issue. In fact, all other chapters mention it as well.

Much stress has been placed on the search for common European interests as a base for these policies, and one of the chapters comprises considerations about such interests. Based on its role in the world, the European Union has integrated both a perception of international relations that establishes a legally organized framework, and a clear backing for multilateral cooperation. All this shapes and defines a unique construction of the Union's foreign security and defense policy.

That is why what counts —as the rapporteur says— is not so much common roots but shared interests and aspirations which are built by the Europeans. That would be precisely the reference for a European identity: what Europeans wish to protect and promote and what they wish to build

together, the goals they seek in a Union they started to create half a century ago, a Union which emerges, let us not forget, from division and destruction caused by war, and which aims at a peaceful coexistence.

Three chapters follow which deal with capacities, risks and threats, and the main concept. As regards capacities, the corresponding chapter discusses specific capacities relating the European Common Foreign and Security Policy (CFSP) and intends to discuss military capacities and the mechanisms needed to obtain them. Other chapters discuss civilian capacities and mechanisms for using them. In any event, it must be emphasized that the European Union is a power as regards civilian capacities: it has 40 000 «diplomats» and 1 500 legations, and it allocates 400% more than the US to aid development and peacekeeping. Concerning threats, or rather risks and threats, the chapter discussing this issue does so from a systematic standpoint, and it makes a reference to the need to define a strategic concept, as well as to the various elements of risk. The chapter concludes with the SOLANA's report which, we could say, officially lists threats facing the European Union.

Another chapter that could be considered as more technical deals with the concept of defense, that is, the dimensions, structure and process of decision-making within the European security system. As the author says, European security is becoming more and more complex as new missions are accepted, new bodies are added, and the number of actors involved in the decision-making process increases. This chapter presents the complex action mechanisms regarding responsibilities assumed or in the process of being assumed by the European Union.

It is also worth mentioning the chapter about the work carried out for the preparation of SOLANA's report mentioned before and the interesting contributions on it, as well as the review on reports about the European Convention.

Lastly, a prospective work about potential criteria making coincide efforts towards defense is presented. The author finishes with this sentence:

«This is the time to make a decision and I hope for a critical reaction which will restore the independence of the institution regarding social pressure and will demand objectivity of values.»

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| SUMARIO..... | 7 |
| INTRODUCCIÓN..... | 9 |
| <i>Capítulo primero</i> | |
| LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA | 19 |
| Introducción | 21 |
| Evolución histórica de la Unión Europea hasta Maastricht..... | 22 |
| Evolución histórica de la PESC y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) | 36 |
| – De Maastricht a ERCOSUR..... | 36 |
| – De ERCOSUR a Niza..... | 40 |
| – De Niza a Copenhague..... | 49 |
| – De Copenhague a Bruselas..... | 56 |
| – Resumen | 62 |
| Epílogo | 62 |
| <i>Capítulo segundo</i> | |
| LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y LA IDENTIDAD EUROPEA . | 65 |
| Introducción | 67 |
| ¿Quiénes somos los europeos? | 68 |
| Identidad y ambiciones comunes en el proceso de construcción europea..... | 70 |
| De Maastricht a Saint-Malo: el nacimiento de la PESD..... | 73 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Cinco años después de Saint-Malo: el proyecto de Constitución..... | 78 |
| Principios y objetivos de la acción exterior de la Unión | 83 |
| Intereses comunes y «cultura de seguridad» | 86 |
| El modelo intergubernamental y sus consecuencias | 91 |
| La entidad colectiva de la PESD: consecuencias externas | 92 |
| La identidad internacional de Europa: algunas reflexiones teóricas.. | 95 |
| Los ciudadanos y la identidad europea..... | 100 |
| Los europeos ante la PESC/PESD | 101 |
| Los europeos ante la ampliación..... | 105 |
| Consideraciones finales..... | 106 |

Capítulo tercero

| | |
|--|-----|
| CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. CRITERIOS DE CONVERGENCIA DEL ESFUERZO EN DEFENSA..... | 109 |
| Introducción | 111 |
| Proceso evolutivo en la Comisión Europea..... | 115 |
| Estado-Ciudadanía-Poder | 120 |
| — <i>Estado soberano</i> | 120 |
| — <i>Ciudadanía</i> | 121 |
| — <i>Poder</i> | 122 |
| Globalización..... | 126 |
| Defensa europea..... | 129 |
| Criterios de convergencia | 135 |

Capítulo cuarto

| | |
|---|-----|
| LAS CAPACIDADES MILITARES DE LA UNIÓN EUROPEA..... | 139 |
| Introducción | 141 |
| Las capacidades militares ¿necesarias? de la PESD..... | 143 |
| — <i>El ámbito de la PESD</i> | 143 |
| — <i>La prioridad de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)</i> | 144 |
| — <i>El instrumento militar</i> | 144 |
| — <i>Las capacidades colectivas</i> | 145 |
| — <i>Las incapacidades europeas o la inadecuación al escenario actual.</i> .. | 147 |
| — <i>Las capacidades disponibles</i> | 151 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| – <i>El mando, planificación y control de una operación</i> | 152 |
| – <i>Capacidades espaciales</i> | 153 |
| – <i>Capacidades aéreas</i> | 154 |
| – <i>Munición de precisión</i> | 156 |
| – <i>Capacidades navales</i> | 157 |
| – <i>Capacidades terrestres</i> | 159 |
| – <i>Los mecanismos para obtener capacidades</i> | 162 |
| El método en la Unión Europea/ECAP | 164 |
| – <i>El ECAP</i> | 165 |
| – <i>Reabastecimiento en Vuelo o Suministro de Carburante Aire-Aire (AAR) Air to Air Refuelling</i> | 169 |
| – <i>Búsqueda y Salvamento de Combate (CSAR) Combat Search and Rescue</i> | 170 |
| – <i>Cuarteles Generales (HQ) Headquarters</i> | 170 |
| – <i>Protección Nuclear, Biológica y Química (NBC) Nuclear, Biological and Chemical</i> | 171 |
| – <i>Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF) Special Operation Forces</i> | 171 |
| – <i>Defensa Contra Misiles Balísticos de Teatro de Operaciones (TBMD) Theatre Ballistic Missile Defence</i> | 171 |
| – <i>Vehículos Aéreos no Tripulados (UAV) Unmanned Aerial Vehicles</i> . | 172 |
| – <i>Transporte aéreo estratégicos</i> | 172 |
| – <i>Recursos espaciales</i> | 172 |
| – <i>Temas de interoperabilidad en procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias</i> | 173 |
| Coordinación Unión Europea/OTAN | 173 |
| Conclusiones..... | 174 |

Capítulo quinto

| | |
|---|-----|
| HACIA UN CONCEPTO ESTRATÉGICO EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS RIESGOS Y AMENAZAS..... | 177 |
| Introducción | 179 |
| Necesidad de un «Concepto Estratégico» | 184 |
| Riesgos y amenazas para el siglo XXI..... | 192 |
| Nuevos riesgos en la Sociedad de la Información: ciberterrorismo .. | 197 |
| El Documento Solana | 199 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| — <i>El contexto de seguridad: desafíos mundiales y principales amenazas</i> | 199 |
| — <i>Objetivos estratégicos</i> | 203 |
| — <i>Implicaciones estratégicas para Europa</i> | 208 |
| Conclusiones..... | 211 |
| <i>Capítulo sexto</i> | |
| DIMENSIONES, ESTRUCTURAS Y PROCESOS DE DECISIONES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD EUROPEA | 213 |
| Las dimensiones o facetas de la gestión (competencias e instrumentos de la matriz) | 216 |
| La estructura de gestión: niveles y actores del sistema | 224 |
| El tiempo de actuación en el proceso de gestión: las fases de la matriz | 238 |
| Conclusiones sobre el Sistema Europeo de Seguridad y Gestión de Crisis..... | 243 |
| <i>Capítulo séptimo</i> | |
| EL VÍNCULO TRASATLÁNTICO. LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA OTAN Y ESTADOS UNIDOS..... | 245 |
| Orígenes del vínculo trasatlántico | 247 |
| Las relaciones entre Europa y Estados Unidos después del fin de la guerra fría | 256 |
| Las relaciones trasatlánticas después del 11 de septiembre | 263 |
| <i>Capítulo octavo</i> | |
| UN CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA LA UNIÓN EUROPEA. LA CONVENCION EUROPEA | 279 |
| Sesión inaugural..... | 282 |
| Grupos de trabajo | 283 |
| — <i>Mandato del grupo de trabajo «segunda hornada» octavo «defensa»</i> .. | 283 |
| — <i>Informe final del grupo octavo «defensa»</i> | 285 |
| Proyecto de Tratado por el que se instituye una «Constitución para Europa»..... | 286 |
| La CIG de Roma | 288 |
| Estrategia Europea de Seguridad, el Documento Solana | 288 |

Capítulo noveno

| | |
|---|-----|
| MÁS ALLÁ DE UNA ESTRATEGIA MILITAR: EL PAPEL DE EUROPA EN EL MUNDO | 291 |
| Del concepto a la estrategia | 295 |
| Método de elaboración | 297 |
| Entre el paraíso y el infierno | 298 |
| Lista de amenazas | 300 |
| Falta un objetivo estratégico | 302 |
| Conclusión: mejorar los medios, cultivar los amigos | 304 |
| | |
| COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO | 307 |
| | |
| ABSTRACT | 309 |
| | |
| ÍNDICE | 311 |

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
- 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
- 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
- 13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
- 17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
- 20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
- 21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. V Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39. V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibas de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

- 69.** Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
- 70.** IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.

* Agotado, disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.