

EL PROGRESO DE
LA POLÍTICA
DE DEFENSA EUROPEA

Narcís Serra i Serra

documentos

CIDOB

nº 1

Política Europea
de Seguridad y Defensa

EL PROGRESO DE
LA POLÍTICA
DE DEFENSA EUROPEA

Narcís Serra i Serra

documentos



Serie: Política Europea de Seguridad y Defensa

El proceso de la Política de Defensa Europea

© Narcís Serra i Serra

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46799-2001

EL PROGRESO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EUROPEA

Narcís Serra i Serra*

Versión de 10 de julio de 2001

* Presidente de la Fundació CIDOB

Una primera versión de este artículo ha sido elaborada para el Programa de Seguridad y Defensa europea de la Fundació CIDOB. Agradezco los comentarios y sugerencias de la sesión de seminario dedicado a debatirlo.

En un artículo reciente¹, Van Staden y Kreemers, concluyen que aunque Europa ha cruzado probablemente el Rubicón en su camino hacia una política común de defensa y seguridad, el obstáculo superado hasta ahora es quizá el más fácil de atravesar.

Realmente, los avances en esta materia logrados en los dos últimos años son notables. Esta carrera se ha llevado a un ritmo mucho más veloz que el que suele darse en los procesos de construcción política de Europa. Empezó en Austria, en la cumbre no oficial celebrada en Pörtlach a finales de octubre de 1998. En ella, Tony Blair se declaró dispuesto a comprometerse en favor de una identidad europea de defensa “que podría llegar a constituir un cuarto pilar de la Unión”. Pocas semanas más tarde, el día 4 de diciembre, en una reunión con Francia, la otra potencia nuclear de la Unión, el Reino Unido expresaba, por primera vez, su decisión de poner en marcha una política de defensa común dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)².

Desde entonces, en todas las cumbres semestrales de la Unión: Colonia, Helsinki, Santa Maria da Feira y Niza, se han producido avances notables. En la última, celebrada en Gotemburgo durante la presidencia sueca, se ha progresado en el desarrollo de la relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con la puesta en práctica de los dispositivos permanentes de consulta y cooperación, y en los aspectos civiles de la gestión de crisis. No obstante, en espera de los resultados que ofrezca el Consejo Europeo de Laeken, durante la presidencia belga, los avances más visibles son probablemente los de Colonia, con el nombramiento de Javier

1. Alfred Van Staden y Bert Kreemers, “Hacia una política de seguridad y defensa europea”, *Política Exterior*, 76, julio/agosto 2000.
2. La declaración conjunta de Saint-Malo afirma que la puesta en práctica de las previsiones del Tratado de Amsterdam “incluye la responsabilidad del Consejo Europeo para el desarrollo progresivo de la política de defensa común en el marco de la PESC” y añade en el segundo punto: “A este fin, la Unión debe tener capacidad para la acción autónoma respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su uso y la disponibilidad para ello, en orden a responder a las crisis internacionales”.

Solana como primer Mr. Pesc y la definición del calendario de decisiones; y los de Helsinki, con la creación, antes del año 2003, de una Fuerza de Reacción Rápida (FRR) de unos 60.000 efectivos y también la puesta en marcha de mecanismos para la toma de decisiones: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y un Estado Mayor.

Hay que señalar que en Washington, y antes del Consejo de Colonia, la Alianza Atlántica celebraba su cincuenta aniversario aceptando la iniciativa de una capacidad autónoma de intervención europea y acordando el acceso de la Unión Europea a los activos y capacidades de la Alianza en aquellas operaciones en las que ésta no se implicara como tal alianza.

¿Qué factores han impulsado esta nueva situación? Todos los analistas coinciden en señalar que han sido, fundamentalmente, dos: el drama de Kosovo, y el giro y decidida actitud del Gobierno británico.

Por lo que se refiere a Kosovo, hay que considerar que el nivel de dependencia de los países europeos en relación a los Estados Unidos fue mucho más alto que en las operaciones de Bosnia unos años antes, y ello llevó al convencimiento de que la situación militar europea era insostenible si se quería preservar una capacidad de actuación exterior mínimamente autónoma, si Europa se proponía intervenir en conflictos que afectasen sus intereses aunque los norteamericanos decidieran no hacerlo³.

El giro dado por Blair a la política europea británica es a primera vista sorprendente, porque rompe la línea de resistencia británica a la autonomía de Europa en materia de política de seguridad que se había expresado repetidamente, por ejemplo, negándose a la fusión de la Unión Europea Occidental (UEO) con la Unión, cuando la mayoría de países miembros y, sobre todo, Alemania y Francia la postulaban. Sin embargo, la imposibilidad de integrarse en el euro convenció a Blair de que el campo en el que podía aportar un empuje decisivo y una visión de liderazgo en el proceso de construcción política europea era el de la política de seguridad y defen-

3. Hasta los estudiosos norteamericanos lo entendieron. Vid. por ejemplo Philip H. Gordon, "Their own Army?", *Foreign Affairs*, julio/agosto 2000.

sa. De este modo sustituía, o complementaba, el eje franco-alemán claramente debilitado desde la desaparición de Mitterrand y Kohl. En mi opinión, sobre este cambio de rumbo ejerció una gran influencia el opúsculo publicado por Charles Grant en 1998 después de ser nombrado director del Centre for European Reform⁴.

A causa de estos factores, y de la voluntad política de la mayoría de los países miembros, la Unión Europea ha pasado el Rubicón de la política de defensa común y conviene reflexionar sobre los siguientes pasos a dar a fin de consolidar la situación creada y seguir avanzando, si es posible, al mismo ritmo que desde finales de 1998.

Estas notas quieren ser una contribución en este sentido agrupando propuestas que han sido avanzadas recientemente. Para ello, dividiré los objetivos a cubrir a corto plazo en cuatro grandes grupos, aunque no se trata de compartimentos estancos sino de líneas de acción interrelacionadas:

1. Medidas que hagan funcionar las instituciones creadas (la arquitectura existente) y que permitan alcanzar los objetivos acordados, sobre todo en lo que se refiere a la Fuerza de Reacción Rápida.
2. Actuaciones dirigidas a la mejora de las capacidades militares.
3. Propuestas para reforzar la arquitectura existente.
4. Clarificar las metas políticas y los problemas del diálogo transatlántico.

Hacer que funcionen los organismos creados

Ésta es la tarea prioritaria en estos momentos, después de la creación de instituciones y cargos que culminó en Helsinki. Me refiero, sobre todo, al

4. "Can Britain lead in Europe?", Centre for European Reform, Londres, 1998. En él se propone: "La abolición de la UEO reforzaría tanto a la OTAN como a la Unión Europea. Las tareas militares de la UEO deberían ser transferidas a la OTAN y su papel político a un cuarto pilar de la Unión Europea. Los ministros de Defensa de la Unión tendrían que poder instruir a las fuerzas europeas de la OTAN acerca de emprender misiones militares de la UE".

cometido del Secretario General/Alto Representante (*Mr. Pese*) y a los nuevos órganos creados, es decir el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar y el Estado Mayor.

No es fácil conseguir que mecanismos nuevos estén rodados y plenamente operativos cuando aún no han cumplido dos años de existencia. Tanto el hecho de que el Alto Representante haya sido Secretario General de la OTAN, como el paralelismo de los Comités Militares y de los Estados Mayores son factores que ayudan a un rodaje rápido, pero tienen el inconveniente de que pueden entorpecer la búsqueda de métodos propios de la Unión Europea (UE) para la gestión y prevención de crisis, es decir, de un “estilo europeo” de intervención en defensa de los derechos humanos.

El problema principal en esta etapa probablemente lo constituyan los solapamientos en una estructura compleja y la dificultad de coordinar los aspectos intergubernamentales de la política exterior con los comunitarios. Pensemos que los acuerdos de Helsinki establecen que el mecanismo civil de gestión de crisis pertenece al primer pilar (comunitario) y también al segundo (intergubernamental). Hoy por hoy es necesario generar la política exterior común desde el ámbito intergubernamental si se quiere que el Rubicón del que hemos hablado sea irreversible. La gestión de crisis precisa de mecanismos que sean rápidos para la toma de decisiones y que sean claros en cuanto a la dependencia de los que las preparan y de los agentes que las ejecutan en el terreno. Más adelante volveremos sobre este tema. Se trata de capacitar a la Unión para enfrentarse como potencia a sus responsabilidades en las misiones Petersberg, con cuya definición la UEO dio un paso fundacional hacia la autonomía de la política de seguridad europea de tal calibre, que justificaría por sí sólo la reactivación de la institución en los años noventa⁵.

5. El consejo de ministros de la UEO reunido en Petersberg en verano de 1992 decidió hacer operativa la institución para que pudiera gestionar las nuevas categorías de crisis surgidas después del fin de la guerra fría, definiendo tres tipos de misiones: las humanitarias o de rescate; las de mantenimiento de la paz; las de restablecimiento de la paz. La importancia de estas definiciones viene subrayada por el hecho de que las

Para ello, es necesario, entre otras muchas cosas, que bajo la dirección del COPS, pero con clara dependencia personal del Alto Representante, el Comité Militar y el Estado Mayor preparen con celeridad los planes para la gestión de los distintos supuestos de crisis contemplados. Los tres organismos han sido creados en paralelo a la FRR para gestionarla políticamente. Y puesto que la FRR debe ser operativa en el año 2003, estas organismos no sólo deben estar plenamente rodados antes de esta fecha, sino que deben producir con anterioridad un planeamiento detallado que es necesario para la definición final de las características de detalle de esta Fuerza. La tarea no es fácil, puesto que no basta con engranar estos nuevos mecanismos con la estructura de decisión de la UE (lo cual presenta ya dificultades), hay que trabajar con los países miembros que han comprometido contribuciones al *headline* de Helsinki, que aunque es factible, supera las capacidades actuales, por lo que exige armonización y medidas de mejora en los países que han comprometido fuerzas. Se ha previsto un mecanismo específico para la evaluación de las capacidades hasta el 2003, el Headline Goal Task Force (HTF) y las conexiones, imprescindibles, con la OTAN. Pero el Estado Mayor de la UE seguirá siendo estratégico para impulsar y coordinar todos estos esfuerzos.

Precisamente, hacer funcionar las relaciones UE-OTAN es un tema esencial para la operatividad de la política de defensa que se está construyendo. El Consejo de Santa Maria da Feira estableció las directrices para esta tarea:

- pleno respeto a la autonomía de decisión de la UE;
- refuerzo mutuo de las capacidades de la OTAN y la UE;
- igualdad de ambas organizaciones y respeto a su distinta naturaleza;
- valores compartidos como base de la colaboración estratégica;
- no discriminación de ninguno de los estados miembros.

misiones Petersberg se incorporaron al texto del Tratado de Amsterdam en 1996. Además, los acuerdos de creación de la Fuerza de Reacción Rápida y de los órganos de gestión de Helsinki están expresamente dirigidos a las misiones Petersberg.

En Niza, seis meses después, la UE formulaba propuestas concretas a la OTAN para esta colaboración, incluyendo garantía de acceso a las capacidades de planeamiento de la OTAN, presunción de disponibilidad de los activos y capacidades predeterminados por los expertos de la OTAN y de la UE, identificación de las opciones de mando puestas a disposición de la UE y la condición de que la entera cadena de mando esté bajo el control político y la dirección estratégica de la UE. A causa de la actitud turca no ha habido aún acuerdo sobre estos puntos. Turquía pretende el derecho a participar, incluso, en las operaciones de la UE que se realicen sin emplear activos y capacidades de la OTAN. Pero la actitud turca no sería sostenible sin una aceptación norteamericana. El escollo turco exige unidad y determinación de la UE en su diálogo con los Estados Unidos.

Finalmente, para un funcionamiento eficiente de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), es necesario que también mejoren paulatinamente los mecanismos de generación y aplicación de la política exterior común. Su fortalecimiento no es ajeno tampoco a la evolución de la ampliación de la UE y a los progresos para la próxima conferencia intergubernamental. En este sentido, queda mucho por hacer en la dirección de ir fijando estrategias comunes de los quince para un área determinada, de ir definiendo una política exterior común y debatiendo los caminos de armonización de los intereses nacionales. Aunque parece que una mayor definición de la política global es requisito previo, puede avanzarse en paralelo en el debate sobre los intereses nacionales en materia de seguridad y en los elementos de un concepto estratégico de seguridad común.

La elaboración de un “Libro Blanco de la Defensa de Europa” puede ser un sistema para propiciar los necesarios debates, aunque analistas de bien ganado prestigio opinan que es prematuro⁶. Ello no sería así si el Libro Blanco se derivase de textos ya muy consensuados (el Tratado de la Unión,

6. Así lo consideran Gilles Andréani, Christoph Bertram y Charles Grant en “Europe’s Military Revolution”, Centre for European Reform, Londres 2001, p.68.

por ejemplo) y estuviera dedicado a la dimensión de la defensa propia de la PESD, es decir, las operaciones ligadas a las misiones Petersberg. El objetivo sería llegar a una estrategia global de gestión de crisis similar a los esfuerzos doctrinales que desde hace muchos años se realizan en la Alianza Atlántica⁷.

Como he indicado, existe un punto de partida claro: el Artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que ha sido mantenido sin alteraciones en el Tratado de Niza:

“1. La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán 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 las 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 conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

2. Los estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

7. François Heisbourg ha propuesto un prudente proceso que, en cuatro etapas, permitiría elaborar y aprobar una estrategia común. Vid. François Heisbourg “European Defence: Making it Work”, Institute for Security Studies, *Chaillot Papers*, 42, septiembre 2000.

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.

El Consejo velará por que se respeten estos principios."

Se trata de desarrollar los apartados tercero a quinto del primer punto de este artículo de forma autónoma, puesto que el cumplimiento de los dos primeros requiere la cooperación de los Estados Unidos y debe realizarse en el marco de la OTAN. Pero este desarrollo se halla aún muy lejos de estar maduro. Hay que definir los límites de esta responsabilidad de la UE en relación a la paz y la seguridad internacionales, la forma específica de Europa de contribuir a la prevención y a la resolución de las crisis, con un componente civil que preceda y complemente el empleo de las capacidades militares. Por no mencionar aquí el tema esencial y no resuelto de la legitimidad de tales operaciones. Ello requiere un debate en el seno de la UE y también en la opinión pública europea. Más tarde retomaré esta cuestión, pero conviene ahora destacar que estos objetivos parecen difíciles de alcanzar sin llevar el tema a debate al Parlamento Europeo, lo que comporta plantearse la cuestión de la progresiva "comunitarización" de la política de defensa europea, aunque sea de forma cautelosa.

Mejora de las capacidades militares

En este campo conviene que la UE sepa sacar provecho del énfasis pragmático y sobre las capacidades que siempre ha contenido la visión inglesa de este tema. El giro británico de 1998 no tan sólo debe permitir los avances que se han realizado en las últimas cumbres, sino que también debe impulsar el cambio a un enfoque que esté más ligado a la eficiencia y a las capacidades, evitando pensar que los problemas se resuelven con la sola creación de instituciones.

Este énfasis en las capacidades es coherente con la utilitarista posición inglesa frente a la construcción europea: “hagamos la Europa política que se demuestre útil, participemos en aquella que nos sea necesaria”.

El énfasis en las capacidades en materia de defensa europea es imprescindible para mantener el diálogo transatlántico: sólo un incremento de capacidades puede hacer compatible el esfuerzo de defensa autónomo europeo y la colaboración con los Estados Unidos en la Alianza Atlántica. La decisión de crear una estructura capaz de gestionar operaciones de mantenimiento o imposición de la paz por parte de Europa ha de suponer un aumento de sus capacidades asignable también a la OTAN en caso de ser necesario.

Un camino estratégico para el incremento de las capacidades europeas es el del desarrollo y fabricación a escala europea del armamento y equipo adecuados a las nuevas misiones de la defensa europea. Están en proceso algunos hitos realmente importantes, como el avión de combate (*eurofighter*), el helicóptero NH 90 y el avión de transporte militar Airbus A 400M.

Pero esta tarea debe proseguir y extenderse a otros sistemas de armas y equipos, sobre todo en relación a las deficiencias más claras, como puede ser la capacidad de proyectar fuerzas europeas al exterior (buques de transporte, de apoyo), las comunicaciones y la inteligencia (satélites de observación). Los programas Helios y SAR Lupe, son insuficientes. Estos esfuerzos deberían extenderse a las fragatas, a las municiones guiadas de precisión. Para ello se necesita una voluntad política creciente y unos organismos a través de los cuales esta voluntad tome cuerpo. Aunque este tema lo comentaré al tratar de la mejora de la arquitectura actual, hay que decir aquí que la reunión sistemática de los ministros de Defensa de la UE es un elemento necesario en esta dirección.

La creación de la empresa EADS ha simplificado el panorama europeo de contratistas principales en materia aeroespacial y de Defensa, reduciéndolo a tres junto con Thompson y British Aerospace. Ésta última, eligió para crecer la fusión con otra empresa inglesa, Marconi, que

tiene un considerable volumen de negocio en los Estados Unidos, con lo que una nueva expansión la ligará, probablemente, con una firma norteamericana. Y es que un objetivo a tener presente es el de la relación entre los mercados americano y europeo de material de defensa. Aunque existe un *gap* tecnológico amplio entre Estados Unidos y Europa, deberían emprenderse medidas de progresiva apertura entre ambos mercados. Ello será laborioso, entre otras razones porque el mercado norteamericano está mucho más cerrado a las empresas europeas que el europeo a las norteamericanas, como lo demuestra el hecho de que éstas venden en Europa siete veces más armamento del que los Estados Unidos compran a empresas del continente⁸.

Ciertamente, existe el riesgo de que se avance hacia dos mercados “fortificados” y progresivamente separados, con consecuencias negativas para las capacidades europeas, puesto que el desnivel tecnológico, sobre todo con la puesta en práctica de la iniciativa National Missile Defence (NMD, el escudo antimisil), se vería ampliado. Incluso la peor de las perspectivas (la de un solo mercado “fortificado”, el norteamericano, frente a un mercado europeo más abierto), acabaría siendo perjudicial para los Estados Unidos, que verían reducirse tanto la competencia en su propio país, como la interoperabilidad con sus aliados y los contenidos del diálogo transatlántico⁹. Por ello, hay que insistir en la necesidad de que los Estados Unidos modifiquen la actitud de unilateralismo en su política de abastecimiento de material militar¹⁰, a la vez que se prosiga la profunda reforma de la industria europea de defensa.

El tema del abastecimiento de armamentos y equipos ha dado un paso decisivo con el abandono del principio del *juste retour* que es poco

8. Vid. Sirius y Philippe Grasset, “La défense européenne: rapports transatlantiques”, *Défense Nationale*, nov. 2000.

9. Vid. Alex Ashbourne, “Opening the US Defense Market”, *Working Paper*, Centre for European Reform, Londres, oct. 2000.

10. Henning Wegener “Europa y su industria de defensa”, *Política Exterior*, 74, marzo/abril 2000.

compatible con una industria competitiva, aunque el sentido común indica que debe existir un equilibrio de aportaciones y ventajas entre los que participen en un proyecto conjunto. Desde los tiempos del Independent European Programming Group (IEPG), mucho se ha avanzado en la coordinación de los países, aunque los organismos existentes el Western European Armaments Group y Western European Armaments Organization (WEAG y WEAO) se han creado en el seno de la UEO. La integración futura debe hacerse a partir de la Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) que hoy agrupa a Francia, Alemania, Inglaterra e Italia, ampliándola progresivamente a los demás países de la UE que vayan integrándose en proyectos concretos y manteniendo los principios de su fundación.

Este proceso será costoso, por lo que debe abordarse una cuestión crucial para potenciar las capacidades militares europeas: los presupuestos nacionales de defensa. A este respecto se ha llegado incluso a sugerir la puesta en marcha de un proceso de convergencia a niveles previamente acordados de forma similar a la empleada para la entrada en el Sistema Monetario Europeo. En mi opinión, es un error plantearse objetivos que no tienen posibilidades de ser asumidos en este momento. Sí, en cambio, puede pensarse en compromisos de los quince en la dirección de no reducir su actual nivel de gasto en defensa medido en proporción al PIB.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que la capacidad de la UE para frenar la actual tendencia a la reducción de los gastos de defensa es mayor que la de la Alianza Atlántica. La construcción de una capacidad autónoma de defensa en Europa exige una racionalización y una reestructuración de los gastos de defensa y la baja proporción de efectivos realmente preparados para actuar en una operación militar sobre los totales (que son superiores en volumen a los norteamericanos) es la mejor prueba de ello. Pero una visión realista indica que deberá producirse un cierto aumento de los presupuestos, sobre todo en los países

que se han alejado mucho, por debajo, del 2% del PIB en gastos de seguridad y defensa.

Por lo tanto habría que pensar en acuerdos en el seno de la UE que, en primer lugar, sirvan para mantener el nivel de gasto actual de cada país, y pensar, más adelante, en promover incrementos presupuestarios en este campo.

En mi opinión, será sin embargo más fácil financiar proyectos comunes, pensados y gestionados a escala europea, que promover incrementos de los presupuestos nacionales aunque estén orientados a cubrir las necesidades de una política autónoma europea. Y este puede ser el camino a seguir para derivar, desde los presupuestos de cada país, los recursos necesarios para crear una capacidad autónoma y creíble de gestionar conflictos. De este modo se podrían conectar en una primera etapa, los incrementos de los presupuestos nacionales con desarrollos conjuntos, como el avión de combate, o de transporte, o los satélites de observación. Más adelante podría iniciarse la vía de los presupuestos comunitarios financiando estos desarrollos o, lo que puede ser más factible, las unidades que los operan o el mantenimiento conjunto de estos equipos. Ya en la cumbre franco-alemana de París, de noviembre de 1999, los dos países declaraban haber encargado a los respectivos ministerios de Defensa “de la puesta en práctica de la iniciativa tendente a poner en marcha un mando europeo de transporte aéreo”.

Un presupuesto europeo de defensa es una necesidad a un plazo relativamente corto si se desea lograr autonomía, eficacia y credibilidad. La forma de iniciarlo deberá apoyarse en las unidades comunes que puedan crearse, la propia FRR o la estructura que permita su puesta en funcionamiento cuando se produzca una crisis, las misiones Petersberg que deban ejecutarse. El comienzo, a la vez, deberá ser modesto puesto que el tema presupuestario es muy delicado de plantear, hasta el punto de que una organización tan potente como la UE tiene acordado por los países miembros un techo de recursos tan reducido como el 1,27% del PIB comunitario, y ni tan siquiera lo está agotando, a pesar de la mani-

fiesta desproporción entre las misiones de la Unión y su aparato burocrático. El presupuesto de defensa europeo podría nutrirse en parte del presupuesto general y en parte de contribuciones directas de los países miembros.

Todo este proceso no parece posible si no cuaja una reunión sistemática de los ministros de Defensa que vaya creando vínculos de confianza y de exigencia entre iguales.

Por último, en este capítulo de revisión de las capacidades, hay que mencionar las de carácter no militar definidas en la cumbre de Santa María da Feira, cuyas conclusiones de la presidencia celebraban, en el apartado dedicado a la política de seguridad y defensa, la creación del comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis y los objetivos para las capacidades de policía civil. Es de interés esta mención en este apartado, puesto que hay que aspirar a emplear, antes del uso de las fuerzas armadas, todos los instrumentos diplomáticos, de presión económica y policiales disponibles.

El “modelo europeo” implica una visión mucho más amplia que la militar para la construcción de un mecanismo autónomo y potente de proyectar seguridad, en el que, por poner un ejemplo, para el resultado final es tanto o más importante la labor de un ex alcalde español como administrador de Mostar que la de las tropas que separaron los contendientes con anterioridad. Por ello, las capacidades europeas se potencian con la creación de la unidad policial definida bajo la presidencia portuguesa. Esta unidad que puede llegar a tener hasta 5.000 policías para misiones internacionales que cubren desde la prevención de conflictos a la gestión de crisis –de los cuales 1.000 deben poder desplegarse en treinta días– debe complementarse, como la fuerza militar, con la logística adecuada, capacidad de comunicaciones y medios de transporte. También con 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.

Propuestas para reforzar la arquitectura existente

En tercer lugar, y sólo en tercer lugar, conviene plantearse las vías de mejora de las instituciones creadas. No la considero una tarea prioritaria por varios motivos. En primer lugar, por no dedicar más esfuerzos en la dirección de la “institucionalitis” que muchas veces se critica con razón. En segundo lugar, porque en cualquier caso conviene probar las instituciones durante un tiempo razonable antes de revisarlas. Y en tercer lugar, porque en el proceso de construcción europea es mucho más importante la voluntad política “the political will” que la arquitectura que la traduce.

Sin embargo, creo que ya hoy pueden indicarse tres campos de mejora de la arquitectura creada en las últimas cumbres europeas. El primer paso a dar, en mi opinión, es la creación del Consejo de Ministros de Defensa, y que se reúna al menos dos veces al año con asistencia del Alto Representante. Una iniciativa que implica la creación de potentes capacidades autónomas en materia de defensa no puede llegar a buen puerto sin el trabajo y el seguimiento continuado de los ministros del ramo. Por descontado, en caso de gestión de crisis, el Consejo de Asuntos Generales deberá reunirse con la asistencia conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa y también en los procesos de decisión sobre estos temas.

La relación entre los ministros de estas dos carteras ha tenido siempre algunas dificultades, de las que la Alianza Atlántica puede darnos muchos ejemplos. Pero desde muchos puntos de vista el Consejo de Ministros de Defensa es imprescindible para:

- crear campos de acuerdo entre los distintos países en materia de organización o de políticas de provisión de armamento y equipos;
- examinar periódicamente las capacidades de las fuerzas armadas de los países miembros y su adecuación a los objetivos comunes;
- potenciar una política común de Investigación y Desarrollo;
- preparar esfuerzos presupuestarios coordinados y sentar las bases de un presupuesto de defensa europeo;

- posibilitar la necesaria elaboración de la doctrina militar propia (europea) para planear la ejecución de las misiones Petersberg para las que hay que capacitarse;
- establecer mecanismos potentes de supervisión de la actuación militar en cualquier tipo de tarea.

En relación a este último punto, hay que tener en cuenta –y mantener– la distinta posición de los países europeos en relación a los Estados Unidos, en los que existe una tradición no escrita de autonomía militar en la conducción de operaciones una vez decididas por el Gobierno. Ciertamente existen grados distintos de autonomía militar compatibles con un funcionamiento democrático de las relaciones Gobierno-fuerzas armadas, pero la intervención en Kosovo ha puesto de relieve que el margen aceptable desde nuestro punto de vista es mucho más estricto que el aceptado por el Gobierno norteamericano. Puesto que se trata de preparar fuerzas para operaciones de paz, que normalmente se realizarán por mandato de las Naciones Unidas, la dirección y el control político de las actuaciones pasa a ser un tema irrenunciable y constituye un elemento específico del “estilo europeo” de actuación que debe construirse progresivamente.

El segundo paso, que hay que programar a medio plazo, es el de incrementar el nivel de la “comunitarización” de la política europea de Seguridad y Defensa. Ello debe hacerse en dos direcciones, la de la Comisión y la del Parlamento.

En relación a la Comisión, que debe tender a ser el brazo ejecutivo del Consejo en la medida de lo que es factible en cada momento, el paso concreto a dar es el de reunir en una misma persona las capacidades que hoy tienen el Secretario General/Alto Representante y el Comisario de relaciones exteriores. No hay que proponerse la comunitarización de las políticas y de las actuaciones, que sería lo mismo que integrar el segundo pilar en el primero. Hay que pensar que el Alto Representante actuaría unas veces como ejecutor de decisiones intergubernamentales, y a partir de procedimientos propios de este tipo de decisiones, y otras

veces, como ejecutor de políticas comunitarias. Esto permitiría que dispusiera de los fondos y las palancas que ha creado la Unión Europea para la cooperación internacional, lo cual será cada vez más necesario en las operaciones humanitarias y de paz, sobre todo para las tareas de prevención de conflictos y de actuación post-conflicto, en las que pueden primar tareas policiales o de reconstrucción. Además reforzará el objetivo de lograr que la UE se exprese a través de un solo rostro en las relaciones con las organizaciones internacionales y los demás países.

Charles Grant, junto con Andréani y Bertram, al realizar esta propuesta –que para ellos debe ser a “muy largo plazo”– llegan a dibujar mecanismos de nombramiento pactados entre el Consejo y el presidente de la Comisión. Probablemente estos temas, aunque no son desdeñables, son más fáciles de resolver que el necesario pre-requisito de que se cuente con una política exterior común suficientemente aceptada como para permitir ciertos niveles de “comunitarización” de su puesta en práctica¹¹.

Por lo que se refiere al Parlamento Europeo, habrá que encontrar una vía progresiva de ligarlo a la política europea de defensa más allá de la fórmula empleada en el artículo 27d añadido en Niza al Tratado de la Unión, que establece que el Secretario General/Alto Representante “asegurará especialmente que el Parlamento Europeo y todos los miembros del Consejo se mantienen plenamente informados de la cooperación potenciada en el campo de la política exterior y de seguridad común”. La mejor solución habría sido traspasar las funciones de la Asamblea de la UEO al Parlamento como primer paso, e introducir mecanismos de control parlamentario después de un periodo de rodaje. Pero ello no parece realizable hasta que se produzca la ampliación de la UE, puesto que supondría que demasiados países invitados a formar parte de la UEO hace poco tiempo quedan descolgados de una institución que, aunque residual, les vincula al proyecto de construcción europea. Por

11. Vid. Andréani, Bertram y Grant, op. Cit. p. 48.

este motivo, y también para mantener alguna institución junto con el artículo quinto del Tratado de Bruselas modificado, se decidió mantener la Asamblea de la UEO. En el interín, puede incluso pensarse en una asamblea de parlamentarios nacionales de los quince para debatir y examinar la política europea de defensa, con lo que se evitarían acusaciones de procesos no transparentes y se crearían palancas para trasladar los debates a la opinión pública europea.

Clarificar las metas políticas y los problemas del diálogo transatlántico

Este apartado debe iniciarse poniendo de relieve que Europa no tiene capacidad militar suficiente para responder a una amenaza directa a su territorio que atente a su supervivencia. La UE se ha construido como entidad eminentemente civil, lo cual es coherente con el objetivo fundacional de evitar cualquier nueva guerra entre europeos. En lo militar se ha apoyado en la Alianza Atlántica, es decir, en los Estados Unidos. Ello ha liberado muchos recursos para otros fines pero ha creado una dependencia que es irreversible en el futuro previsible. Por ello, el diálogo transatlántico es incuestionable y debe continuar, si es posible reforzado, en beneficio de Europa y también de la defensa de los derechos humanos y de las libertades en todo el mundo.

Si ello es así, ¿qué es entonces la política europea de defensa? François Heisbourg lo ha dicho en muy pocas palabras: “European defence policy is not about defence”¹². Cuando hablamos de política europea de defensa estamos tratando de algo distinto, es decir, de dar cuerpo al deseo de los países de la UE expresado repetidamente y que transcribo tal como

12. Vid. Heisbourg, François, “European Security: the Impact of the European Union’s Security and Defence Policy”. Discurso en el 4th International Security Forum, Ginebra, 15 nov., 2000.

fue redactado en la conclusiones de la presidencia de la cumbre de Helsinki: “contribuir a la paz y seguridad internacionales de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

La globalización ha cambiado radicalmente la dimensión de muchos problemas, entre ellos el de la consecución de la paz. Una definición actual de paz no puede limitarse a la ausencia de enfrentamientos con los países vecinos, debe comprender la resolución de todos los conflictos que se producen en el mundo. A partir de ello, se ha producido un vuelco –que conviene madurar y delimitar– en el principio de no-intervención en los asuntos internos de los estados¹³. La política de seguridad de una potencia como es la UE debe incluir capacidades civiles y militares para contribuir con eficacia a la resolución de conflictos. Por ello el nuevo artículo 17 acordado en Niza dice en su párrafo segundo que “las cuestiones a las que se refiere este artículo [las de la política exterior y de seguridad común] incluirán tareas humanitarias y de rescate, tareas de mantenimiento de la paz y tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluyendo imposición de la paz”.

Éstas son las tareas a las que se dirige, en estos momentos¹⁴, la recientemente creada PESD. La política europea de defensa no es una simple armonización de las políticas nacionales. Es mucho más, puesto que pretende que Europa se capacite para llevar a la práctica actuaciones que son imposibles a escala nacional. Se trata de avanzar en la complementariedad, de modo que no todos los países se preparen para los mismos cometidos, si no que lo hagan en la dirección en la que la integración de los componentes sea mucho más potente que la mera suma de las capa-

13. En este sentido una reflexión muy completa y ligada a Europa es la de Martín Ortega, “L'intervention militaire et l'Union Européenne”, *Chaillot Papers*, núm. 45, UEO, Institut D'Etudes de Sécurité, Paris, marzo 2001.

14. El artículo 17 enmendado en Niza dice que se incluye en la PESC “la formulación de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si lo decidiera el Consejo Europeo”.

tidades nacionales. El proceso es difícil, porque en muchos aspectos implica cambios de enfoque sustanciales: pensemos, por ejemplo, en la distancia que está recorriendo Alemania desde unas fuerzas armadas pensadas exclusivamente para la defensa estricta de su territorio a unas pensadas principalmente para una proyección exterior de estabilidad. O también en el cambio de mentalidad que implica la supresión del servicio militar y el pase a un ejército totalmente profesional.

Este nuevo esfuerzo puede justificarse, como he indicado, en la necesidad de que Europa tenga una capacidad de intervención para resolver conflictos en un mundo global que así lo exige. Pero creo que es necesario dar algún paso más: Europa tiene, por su nivel de libertades y de riqueza, claras responsabilidades en relación al resto del mundo. Proyectar estabilidad requiere dotarse de medios autónomos de actuación y tener capacidad de iniciativa propia, lo cual quiere decir tenerla en relación a los Estados Unidos.

Europa es un proyecto político que no adquiere todo su sentido si no se constituye en un agente defensor de los derechos humanos y en un impulsor de las libertades a escala global¹⁵. Javier Solana lo ha afirmado desde su posición de Alto Representante de la UE cuando ha dicho que la política exterior de la Unión “es un medio para un fin, que es el de promover los valores y los principios por los cuales la Unión Europea es respetada en todo el mundo”¹⁶. Resulta además que esta contribución es un modo efectivo de trabajar en la dirección de una mayor seguridad de la propia Europa. En vez de perseguir a ultranza unos supuestos “intereses nacionales”, es el interés de Europa reforzar los mecanismos y los organismos de gobierno global.

15. He desarrollado esta idea en “La Seguridad Europea en el siglo XXI”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 49, mayo 2000.

16. Discurso pronunciado en el Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik el 14 de noviembre de 2000 y recogido en el num. 47 de los Chaillot Papers del Institute for Security Studies.

En este sentido, la nueva política europea de defensa afecta al diálogo transatlántico y creará, en una primera etapa, dificultades. Sin embargo, reforzará ese diálogo a medio plazo si ambas partes comprenden la nueva situación.

Hay que empezar reconociendo que Estados Unidos y Europa no tienen exactamente los mismos puntos de vista sobre un gran número de cuestiones. Algunas de ellas están ligadas a temas medulares de la opinión pública de los países, como es el caso de la pena de muerte. Otras están más relacionadas a temas coyunturales, como es el caso de la percepción de la amenaza de los denominados *rogue states* y, por extensión, de los riesgos y amenazas a nuestra seguridad. Pero, precisamente, el diálogo es necesario porque nuestros puntos de vista son distintos y no tendría sentido si pensáramos lo mismo.

La política norteamericana actual está incrementando considerablemente las dificultades de este diálogo al tomar decisiones que suponen abandonar acuerdos internacionales previos. Estos giros se están produciendo en muchos campos que van desde la preservación del medio ambiente (acuerdos de Kyoto), a la regulación del mercado financiero internacional (acuerdos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] sobre penalización de los paraísos fiscales) o a la iniciativa unilateral de la National Missile Defense (NMD). Estos campos tan distintos por su contenido están unidos por el hecho de que las repercusiones de estas decisiones norteamericanas son de ámbito mundial.

Pero el diálogo transatlántico es un tema de mayor calado y ámbito temporal que las variaciones de la política norteamericana debidas a los cambios de presidente. Conviene plantear su mantenimiento y modificación (términos que en este caso deben ir ligados) desde la perspectiva de una Unión Europea que proseguirá en su ya avanzada construcción política dentro de un mundo globalizado de forma creciente.

Minimizar los costes a corto plazo y sentar las bases de un diálogo transatlántico renovado y mantenido requiere avanzar de forma paralela en varias direcciones. En primer lugar, es esencial que Europa y

Estados Unidos construyan progresivamente áreas de acuerdo en los temas básicos, de modo que, junto a la tarea de resolver las discrepancias que vayan apareciendo, se trabaje en el fortalecimiento de los valores compartidos y las áreas de acuerdo.

En segundo lugar, es necesario que Europa defina con rigor sus posiciones y las mantenga con firmeza en un diálogo siempre abierto. Ello debe hacerse, por citar dos ejemplos, tanto con las condiciones del diálogo UE-OTAN definidas en Santa Maria da Feira y que he resumido, como con las condiciones de una política de defensa autónoma. No será fácil mantener esta actitud ni por parte de los países que se han apoyado en exceso en los Estados Unidos ni por parte de los que se declararon neutrales en el periodo de la Guerra Fría. Tampoco puede pensarse que estos procesos se resuelvan en un corto espacio de tiempo puesto que están ligados a la asimilación de una política común.

En tercer lugar, la creación de una capacidad de actuación civil, pero sobre todo militar, que sea autónoma y eficiente es esencial para que cuajen las nuevas condiciones del diálogo transatlántico. Ya se ha comentado este hecho.

Por último, es necesario que el Consejo Europeo lleve a cabo una política explícita que tienda a que los Estados Unidos vayan aceptando progresivamente los condicionantes de esta gobernabilidad global que los europeos queremos reforzar.

El diálogo transatlántico debe continuar y debe ser un instrumento útil para que Europa aproxime en lo posible a los Estados Unidos a la aceptación de la multilateralidad, haciéndoles ver la doble necesidad, por un lado, de reforzar las instituciones dedicadas a la gobernabilidad global empezando por las Naciones Unidas y, por el otro, la de modificar su política de visión y actuación unilateral, que en un mundo cada vez más globalizado no puede más que crearles conflictos con el resto de países. En las actuales circunstancias, tanto para enfrentarse a sus responsabilidades como para lograr el objetivo de potenciar el diálogo transatlántico es imprescindible que Europa construya un mecanismo de seguridad autónomo.