

LA DEFENSA EUROPEA: PROMESAS Y FRUSTRACIONES

Diciembre 1999

Rafael L. Bardají

I.- INTRODUCCIÓN: Las tribulaciones de la política europea de seguridad y defensa

Tras décadas de concentrarse en los asuntos económicos y en los que las Comunidades Europeas habían preferido permanecer al margen de los asuntos de política de seguridad y defensa, la Unión Europea va a dar un giro espectacular en sus planteamientos y, de hecho, desde finales de 1998 los 15 miembros de la Unión van a abandonar su pacifismo institucional para comenzar a plantearse seriamente la necesidad de dotarse de capacidades reales para afrontar los retos de su seguridad. Primero en el terreno de los mecanismos de decisión; luego en el de las capacidades efectivas de actuación.

Esta expansión de la atención e intereses europeos ha sido posible por la conjunción de varios factores, entre los que destacan la nueva política del primer ministro británico, Tony Blair, decidido partidario de dotar a la UE de capacidades militares para actuar en caso de crisis humanitarias, y también la actitud francesa, más flexible y capaz de admitir que París no es el único adalid de la defensa europea y que ésta puede ser compatible con la Alianza Atlántica y con los Estados Unidos.

A todo ello se sumaba el convencimiento en la mayoría de miembros de la UE de que, una vez conseguido el reto del euro, son los aspectos políticos de acción exterior y de seguridad, los que deben acometerse a fin de contar con una Unión verdadera potencial global. Si de verdad la UE pretende ser un actor internacional, no puede quedar impasible o importante frente a las crisis que se abren a sus puertas, de Bosnia a Kosovo.

Es este triángulo de razones lo que ha permitido el impulso que han conocido en los últimos tres años los temas de la defensa común de los europeos y lo que explica que en esta ocasión, a diferencia de ensayos anteriores, desde la UEO a la CED, sí parezca que se abre una ventana de posibilidad para una política de seguridad y defensa europea. De hecho, el planteamiento realista de una UE con capacidades de decisión y actuación en materia de defensa se ha acogido desde 1999 con una gran ilusión y el optimismo por lo que se

podría lograr en este terreno podría, de hecho, ser la característica esencial del proceso abierto con Saint-Mâlo.

Ahora bien, como se verá más abajo, una cosa es la retórica inflamada, las expresiones de voluntad, y otra muy distinta construir con dinero, hombres y material aquello que se promete: Aunque la UE ha avanzado a un ritmo inusitado para establecer su entramado institucional de decisión, en el terreno de la generación de capacidades militares ha marchado mucho más lenta. De hecho, a pocos meses de cumplirse el plazo de lo que quizá sea el símbolo más importante de esta nueva etapa europea –la construcción de una Fuerza de Reacción Rápida- la UE sigue siendo mucho más efectiva en sacar comunicados que en movilizar a sus tropas.

Es más, la aceleración de la Historia, puesta de nuevo de relieve con los atentados del 11 de septiembre, no ha hecho sino subrayar la lentitud de un proceso por fuerza lento, pero sobre el que pesan grandes expectativas. De hecho, Afganistán y la extensión de la operación Libertad Duradera, a diferencia de Kosovo en 1999, más que de revulsivo para incrementar los esfuerzos europeos ha caído sobre las capitales de los 15 como un manto de desilusión: la distancia con los Estados Unidos se agranda; las capacidades militares americanas están a años luz de la de sus aliados en Europa; la ambición estratégica abre el escenario de una clara división de tareas en la que los estadounidenses luchan y vencen y los europeos pagan y reconstruyen...

Mientras el horizonte estratégico eran las misiones de paz en la periferia europea –léase los Balcanes- el planteamiento de la PESD no sólo resultaba atractivo y justificado, sino que colocaba a Europa en una posición central en la resolución de conflictos. Pero si lo verdaderamente importante ahora es la lucha contra el terror, las ambiciones europeas parecen quedarse cortas. Por lo demás, carentes de la voluntad de invertir en la transformación de sus fuerzas armadas, los europeos no pueden fácilmente replantearse los limitados objetivos de su política de seguridad y defensa.

De ahí que cuatro años después de Saint-Mâlo el espíritu con que se encara la PESD sea palpablemente más cauto y no tan optimista.

II.- LA FASE ILUSIONANTE

De Saint-Malo a Colonia

En otoño de 1998 la comunidad internacional y muy particularmente los europeos, salían de una nueva crisis en los Balcanes, tras un verano donde más de 300 mil kosovares se habían refugiado de las tropas de Milosevic huyendo a los bosques. Los europeos, intentando superar su complejo por cuanto no supieron hacer en Bosnia en 1992, intentaron movilizar el máximo de su poder para convencer a Milosevic de que no debía buscar la confrontación. Pero la realidad es que los medios que se pusieron a disposición de esta estrategia de disuasión fueron los aviones de la OTAN, que se desplegaron en maniobras por la zona como demostración de fuerza, y, finalmente, la OSCE que puso sobre el terreno una fuerza de 2000 observadores para salvaguarda de los derechos humanos básicos de la población albano-kosovar.

En cualquier caso, Milosevic jugaba al ratón y al gato con los occidentales y como se vería más tarde, nunca se sintió intimidado por las advertencias o amenazas aliadas.

Sea como fuere, esta experiencia y las dificultades institucionales y materiales para ofrecer la ayuda humanitaria al Kosovo sometido a las autoridades serbias, estuvieron en la base del razonamiento de Tony Blair, quien reunido en Pörschach, Austria, con sus homólogos europeos en octubre del 98, llamó la atención sobre la necesidad de que la UE pudiera contar con los mecanismos apropiados para responder con rapidez y eficacia a una crisis.

Sin embargo, bien porque no formulase sus reflexiones más que incipientemente, bien porque el Reino Unido siempre había sido contrario a cualquier iniciativa real de defensa al margen de la OTAN, bien porque los países de la Unión estaban muy dedicados en esos momentos a hacer realidad al euro, el hecho será que la nueva postura de Londres pasó prácticamente desapercibida por todos. No sería hasta primeros de diciembre de ese año 1998, cuando con motivo de la cumbre bilateral franco-británica en Saint-Malo, ambos gobiernos hiciesen pública una declaración en la que manifestaban su inequívoco compromiso con dotar a la UE de capacidades de actuación en materia de seguridad.

La declaración, aunque concisa, marcará el rumbo de la UE en los meses posteriores. Dando por sentada la entrada plenamente en vigor del Tratado de Amsterdam y del euro, los signatarios llaman a desarrollar la PESC y más en concreto, el desarrollo progresivo de una política de defensa común. Sobre la base de funcionamiento y acuerdo intergubernamental, “la Unión debe contar con una capacidad autónoma de actuación, apoyada sobre fuerzas militares

creíbles que puedan ser utilizadas para dar respuesta a las crisis internacionales”. A tal fin, continuaba la declaración, “la Unión Europea deberá dotarse de las estructuras apropiadas”.

La declaración es considerada el hito que dará pie a la actual dinámica de la UE en temas de defensa. Y de hecho Saint-Malo fue muy importante porque consiguió superar una barrera que hasta esa fecha había sido infranqueable, la primacía del debate institucional de la defensa, y pasar a colocar a primer plano la cuestión de las capacidades de actuación colectiva. Ambos países renunciaban a sus tradicionales políticas a la vez que ambos regresaban a casa con el sentimiento de haber logrado desbloquear un asunto de máxima trascendencia.

De hecho, en una reunión informal de los ministros de defensa de la UE que también pasó en su día sin pena ni gloria, convocada por la presidencia austriaca los días 3 y 4 de noviembre de 1998, el entonces ministro de defensa británico, Lord Robertson, afirmaba que Inglaterra no pretendía “crear un ejército europeo, ni que la Comisión Europea tuviera competencias de seguridad y defensa”, mientras que su homólogo francés entendía que Londres avanzaba en el rumbo correcto para establecer una auténtica identidad de seguridad y defensa europea.

Sea como fuere, esa dualidad del problema, identidad institucional versus capacidades de actuación, se verá subsumida por el reto que representaba Milosevic en esos días.

En efecto, la operación Allied Force, comenzada el 3 de marzo de 1999, pondrá a prueba la voluntad, la cohesión y la solidaridad aliada durante los más de tres meses que duró la guerra aérea sobre la República de Yugoslavia. El aguante de Milosevic dará al traste con el ideal de unos raids aéreos limitados y exigirá la movilización de recursos militares y políticos muy notables. Más de 1000 aviones de combate sobrevolaron durante 13 semanas el territorio de Kosovo, Serbia y Montenegro, intentando doblegar a los serbios con sus bombas.

Durante la guerra de Kosovo se puso de manifiesto la disparidad de capacidad bélica de los Estados Unidos y de sus aliados europeos. El grueso de los bombarderos, la totalidad de las bombas de guiado de precisión con GPS, la mayoría de misiles de crucero, las comunicaciones, los satélites, las

capacidades de mando y control... en todo, menos la presencia en el suelo, los americanos aventajaban a sus aliados.

Curiosamente, en esta ocasión la reacción de los europeos no será la aceptación a regañadientes de la distancia que les separaba de su aliado americano. Las diferencias en el modo de concebir la campaña contra Serbia, muy acentuada en el Reino Unido, el más arduo defensor de la intervención terrestre por ejemplo, llevó a un renovado impulso de la defensa europea por los europeos. La principal lección política de Kosovo no era la incapacidad europea frente al poderío estadounidense, sino que sin las fuerzas suficientes ni la capacidad de actuar conjuntamente, la estrategia a seguir era la dictada por quien más ponía, en este caso Washington, no Londres o París, y mucho menos Bruselas.

Esta impotencia no frente a los medios, de los que Europa no carece, sino de hacer valer su peso militar en las decisiones militares y estratégicas, será juzgada insoportable, particularmente en un momento en el que la UE podía presentar con gran satisfacción la entrada en vigor del euro. Las Comunidades pasaban a ser de pleno derecho la Unión Europea y ésta no estaría completa si no era capaz de ser dueña de su destino estratégico.

Así, por tanto, Kosovo va a servir de nuevo como trampolín para que la UE aborde seriamente su política de seguridad y se plantee unos objetivos a la vez razonables y ambiciosos en materia de defensa común.

En el Consejo Europeo de Colonia, celebrado a comienzos de junio de 1999, la UE adoptará una serie de decisiones históricas por su trascendencia: en primer lugar, se reconocerá la necesidad de que Europa pueda actuar en crisis internacionales, en misiones de ayuda humanitaria o de apoyo amplio a la paz, de manera autónoma, al margen de la OTAN y, posiblemente, de los Estados Unidos. Para ello, la UE se dotará de los mecanismos de decisión necesarios (y en concreto se habla de un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y de un Estado Mayor, apoyados por unidades y células de inteligencia y planeamiento); en segundo lugar, se planteará la definición de las capacidades militares con las que dar respuesta a las posibles crisis, otorgando un mandato para que en el transcurso del año se llegue al establecimiento de los objetivos compartidos en este terreno.

Simultáneamente, de Colonia saldrá el nombramiento del primer Mr. PESC, puesto que ocupará el español Javier Solana, entonces Secretario General de la

OTAN. Aunque sus competencias no quedaban claras, nadie duda que la dinámica en cuestión es de defensa le ofrecía un gran campo de actuación.

Colonia también menciona otros dos aspectos importantes: el primero, la necesidad de integrar a los Ministros de Defensa en el entramado institucional de la UE, a fin de poder avanzar en los temas de la política de defensa común; el segundo, la idoneidad de que los europeos reduzcan sus disparidades en el esfuerzo militar que hacía cada uno, intentando plantear una convergencia de defensa entre ellos.

Los comunicados emitidos en Colonia suponían la consolidación de la voluntad de los europeos para dotar a la UE de capacidades de defensa, lo cual era una ruptura con su propio pasado; y también significaba que Londres lejos de poner traba a esta dinámica, pasaba a ser un adalid de la misma.

En todos estos meses desde Saint-Malo, se interpretó que el giro británico venía motivado por su ausencia del euro y la necesidad de obviar esta lacra para seguir jugando un papel relevante en los asuntos de Europa. El empeño personal de Tony Blair con la defensa europea va a volver más creíble y desinteresada su visión. El problema será a partir de entonces saber cuánto de personal tenía la visión europeísta de Blair y cuánto de la misma permeaba la burocracia inglesa. Es decir, cómo de firme y permanente era ese cambio.

De Colonia a Helsinki

La novedad de contemplar una UE decidiendo sobre cuestiones de defensa hizo que el Consejo Europeo de Colonia se entreviera como un logro y una meta. En contra de todo lo previsto, no obstante, Colonia serviría para dar aún un mayor impulso al desarrollo de las competencias en materia de seguridad, haciendo que el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre del 99, lejos de ser una reunión sin contenido estableciese los objetivos militares concretos de la UE.

De hecho, tras la reunión de Colonia se formularán dos propuestas por París y Londres que dejarán bien marcado el camino hasta Helsinki. La primera, avanzada por el Presidente Chirac bajo el nombre de Plan de Acción, proponía dotar a la maquinaria institucional aprobada en Colonia, del máximo rango diplomático, a fin de afianzar la entidad política de los nuevos órganos. Así, el Comité Político y de Seguridad contaría con un embajador permanente como representante nacional, algo que no ocurría con otros sectores; también

establecía los mecanismos y dependencias orgánicas y funcionales entre unos órganos y otros, pero siempre dejando bien patente el control político del Consejo de Asuntos Generales y Mr. PESC. El Plan de Acción también abordaba la espinosa cuestión de qué cuerpos de la UEO deberían pasar a integrarse en la UE.

En todo caso, Chirac planteaba con nuevo brío el tema institucional al que Francia siempre había prestado gran importancia. En su opinión, dependiendo de cómo quedara constituido el mecanismo de toma de decisiones, la UE gozaría de una verdadera autonomía de decisión y actuación o quedaría una vez más supeditada a la Alianza Atlántica. Por eso, la UE tenía que prestar atención prioritaria a los órganos de decisión político-militar así como a las capacidades que hacían posible esa toma de decisiones, desde la inteligencia al mando y control.

Por su parte, la diplomacia británica defendía una nueva aproximación para la consecución de las capacidades militares. Hasta entonces los europeos se estaban planteando avanzar en un plan de convergencia militar pero que nadie sabía cómo plantear, pues una cosa era gastar menos para conseguir reducir el déficit y otra gastar más en defensa. Por eso, Londres elaboró un documento titulado “Headline goal” donde se sentaba la premisa de que lo realmente importante no era saber en ese momento cómo iba a contribuir cada uno, sino la definición de las capacidades militares que se perseguían. Al mismo tiempo se avanzaba un posible esquema en el que se dibujaba la generación de un cuerpo de ejército de entre 50 y 60 mil soldados, fácilmente desplegable y sostenible durante un dilatado periodo de tiempo, al menos un año.

Otras cuestiones que la UE también debía plantearse eran las relaciones con la OTAN, así como con los aspirantes a convertirse en nuevos miembros de la Unión. Y era lógico, si la organización europea se convertía en una fuerza autónoma, los almuerzos informales entre Mr. Pesc y el Secretario general de la OTAN no eran suficientes, sino que se requerirían mecanismos de intercambio de información y de transparencia mutua en el planeamiento. Por otro lado, el hecho de que la UE se adentrara en el terreno militar exigía la clarificación de sus miembros neutrales y el hecho final, aunque no formal, de que la defensa europea pasaba a ser una tasa más para la integración de nuevos miembros.

En cualquier caso, la dinámica creada en Colonia requería el avance aunque no se hubiese encontrado una solución a estos asuntos. El consenso era no dejarlos convertirse en escollos del proceso.

El amigo americano

Los Estados Unidos han manifestado desde bien pronto su deseo de que los europeos cuenten con una mayor capacidad militar, pero ésta se entendía en el marco de la Alianza Atlántica y como reequilibrio del esfuerzo en la defensa colectiva, a la que los EE.UU. contribuían decisivamente. Sin embargo, la posibilidad de que la UE, en la que nunca han creído en tanto que organización política, gozase de autonomía plena de actuación, como se leía en Saint-Malo y Colonia, sólo podía ser entendida como un previsible problema.

Así, los Estados Unidos lanzaron en sucesivas misiones diplomáticas a altos cargos de su administración durante los meses previos a Helsinki, que recalaron en las principales capitales aliadas con el claro mensaje de que Europa no necesita capacidades autónomas y que la institución para actuar colectivamente tenía que seguir siendo la Alianza Atlántica. El Departamento de Estado norteamericano elaboró la doctrina de “las tres D”, que venía a decir que cuanto hiciesen los europeos por su defensa nunca debería representar una Duplicación de esfuerzos respecto a la que ya se estaba haciendo en el seno de la OTAN; que no podría Discriminarse en Europa entre miembros y no miembros de la Unión; y que la UE no debería hacer nada que Distanciara o Desenganchara a europeos de americanos. Washington, además, recordaba que la OTAN ya estaba acelerando la creación de la Identidad de Seguridad y Defensa en su seno y que se estaba lanzando la Iniciativa de Capacidades de Defensa, básica para contar con unas fuerzas armadas modernas y evolucionadas, a la que no se podía poner en peligro por distraer recursos de la misma.

Posiblemente el deseo oculto norteamericano fuera reconducir su relación con Londres para que Inglaterra volviese a su posición distante en Europa y exacerbar las diferencias con Francia, para volver a dejar aislado a este país. En este esquema puede entenderse la firma a comienzos del 2000 de un acuerdo de principio en material industrial de la defensa, que coloca al reino Unido en una situación privilegiada tanto para el acceso a la tecnología como al mercado americano y que, de paso, vuelve más difícil la consolidación de una única industria europea de la defensa.

El acercamiento entre Londres y París en Saint-Malo resultó novedoso, pero se asienta sobre años de malentendidos y diferencias y, por lo tanto, aún sigue siendo frágil. Cuanto se haga por debilitarlo, en el plano que sea, no puede más que representar un revés para el rumbo actual de la defensa europea.

Las decisiones de Helsinki

En cierta medida, los Estados Unidos hicieron sentir su presencia invisible en el Consejo Europeo de Helsinki. Su rechazo de la política de autonomía de la UE supuso que, finalmente, esa frase de Colonia desapareciera en esta ocasión. Así y todo, lo acordado en Helsinki vino a demostrar que el tema de la defensa europea por los europeos era una posibilidad cada día más cercana.

En Helsinki se adoptó como objetivo a conseguir en tres años la recomendación del documento “Headline Goal”, de tal forma que la UE contará en el 2003 con una fuerza de acción rápida compuesta por unos 60 mil hombres. Dicha fuerza tendrá los elementos de apoyo aéreo y naval que se muestren necesarios y contará con el apoyo logístico para sostenerse durante un año en un teatro de operaciones. Esta fuerza estaría llamada a ejecutar las misiones conocidas como “tareas Petersberg”, esto es, ayuda humanitaria, gestión de crisis, mantenimiento de la paz y, llegado el caso, imposición de la paz.

En la medida en que estas decisiones habían sido hechas públicas durante la preparación de la cumbre, no supusieron ninguna gran sorpresa. Así y todo, Helsinki impondrá un calendario bien exigente para los miembros, acordando que los órganos de decisión deberían comenzar a funcionar cuanto antes, en concreto desde el 1 de marzo del 2000, aunque fuese con carácter interino. Dichos órganos deberían ser formalizados a lo largo de dicho año.

De todas formas, Helsinki dejó sin resolver dos cuestiones básicas: por un lado, cómo se efectuaría la contribución nacional para tener lista la fuerza dibujada por el “Headline Goal”. Si avanzar en la definición de un plan de convergencia se había mostrado imposible hasta ese momento, a partir de Helsinki la UE tendrá que instituir algún mecanismo que regule el esfuerzo y la contribución de cada uno, las lagunas del esfuerzo colectivo y cómo salvarlas entre todos. A tal fin, Mr. Pesc propuso durante la reunión informal de ministros de defensa celebrada en Sintra en febrero del 2000, que la UE

estableciera una conferencia de generación de fuerzas para que fuera posible tener resueltas estas cuestiones en diciembre de ese mismo año.

El segundo problema –aún pendiente- era la debida inserción de los ministros de defensa en el nuevo entramado institucional de seguridad y defensa. Colonia había previsto que el Consejo de Asuntos Generales pudiera reunirse de manera ampliada con ambos ministros de Exteriores y de Defensa, siempre y cuando se tratase de cuestiones que afectaran a estos últimos. Sin embargo no preveía ningún mecanismo formal para reuniones de éstos solos. Helsinki tampoco. Y sin embargo, parecía poco probable que el ingente cúmulo de decisiones de carácter militar, que habría de tomarse para la constitución de la fuerza de reacción rápida y para la necesaria reestructuración de los ejércitos europeos, tuviera que esperar a las reuniones del CAG, o se adoptaran de manera informal entre los ministros de defensa, que se están reuniendo de hecho, y para ser posteriormente formalizadas en el CAG.

Es cierto que el elemento militar quedaba insertado en la UE a través de su Comité Militar, pero no dejaba de sorprender que la única autoridad política reconocida sean los ministros de asuntos exteriores, por debajo de los cuales están los Jefes de Estado Mayor. Mantener al margen a los ministros de defensa es una anomalía que tarde o temprano habrá que arreglar en aras al principio nacional de control político sobre las cuestiones militares.

La Conferencia de Generación de Fuerzas

Tras una cierta polémica sobre la denominación oficial, ya que ciertos países eran reacios a presentar una imagen de estar “generando” fuerzas para un futuro ejército europeo, los 15 decidieron convocar una Conferencia de Compromisos de Capacidades, a finales de noviembre de 2000. Su objetivo: que los Estados Miembros pusieran sobre la mesa lo que estaban dispuestos a aportar a la futura Fuerza de Reacción Rápida.

En realidad, la Conferencia venía a santificar las conclusiones de un grupo de alto nivel (el Headline Goal High Task Force), que había sido establecido tras el Consejo Europeo de Feira, en abril de ese año, y cuyo trabajo, el Headline Goal Catalogue, documento en el que se identificaban las fuerzas disponibles en Europa versus los requerimientos de Helsinki), ya se había distribuido en el mes de julio para su aprobación por las capitales.

Debidamente actualizado a lo largo del verano, fue su versión final lo que se discutió en la Conferencia de noviembre. Aunque su contenido sigue siendo confidencial, sí se sabe que motivados por su excesivo optimismo, los Estados Miembros no sólo llegaron a cubrir numéricamente el objetivo de Helsinki (60 mil efectivos), sino que lo superaron con creces. Países como Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia aportaban más de 20 mil soldados cada uno, mientras que España y Holanda prometían cerca de 12 mil cada uno, por ejemplo.

En todo caso, y a pesar de una declaración final altamente positiva, el ejercicio culminado en la Conferencia de Compromiso de Capacidades había puesto de relieve la dificultad de traducir niveles de tropa en capacidades concretas, por un lado, así como serias deficiencias en áreas estratégicamente relevantes, como el mando y control, el transporte y la logística.

En ese sentido, la valoración de todo el esfuerzo militar del año 2000 no puede que ser, cuando menos, desalentadora: la UE volvía a descubrir que contaba con demasiados soldados y pocos medios, algo que ya se sabía desde la elaboración de la auditoria de la UEO, cinco años antes, o desde la firma en Washington, en abril de 1999, de la Iniciativa de Capacidades de la Defensa en el marco de la OTAN.

III.- DEL REALISMO AL ESCEPTICISMO

La Conferencia de noviembre podría marcar muy bien el punto de inflexión del estado de ánimo de la construcción de una emergente política de seguridad y defensa de la UE. Por un lado puso de relieve lo complejo que resulta movilizar las necesarias capacidades militares, pero, por otro, señala el momento a partir del cual la PESC va a encontrarse con problemas irresolubles, como el veto sobre el acceso a valores OTAN, por no hablar de la imposibilidad de asumir en sus objetivos el hecho de la guerra contra el terror provocada por los atentados del 11-S.

Cómo generar capacidades sin pagar por ello

La Conferencia de capacidades de noviembre de 2000, como no podía ser de otra manera, vino a confirmar que, a pesar de la buena voluntad de las partes, Europa seguía sufriendo carencias muy importantes tanto en el nivel estratégico como en el táctico. Aún peor, las carencias colectivas no se debían a factores tales como la falta de interoperabilidad o ausencia de una doctrina

común de empleo, sino a la inadecuación de las propias capacidades nacionales: a todos les faltaban, por ejemplo, medios de transporte estratégico (aviones pesados), municiones inteligentes, sensores de nueva generación, vehículos no tripulados, o comunicaciones y mandos rápidamente desplegables.

La respuesta a estas carencias –fijadas, como es habitual, en otro Catálogo, el HPC- motivó una nueva Conferencia, un año más tarde, en noviembre de 2001, bajo el título esta vez de Conferencia de Mejora de Capacidades. Lógicamente, en esta nueva reunión se daría cuenta de los progresos hechos por cada Estado Miembro y se volvería a apelar a la voluntad de cada uno de ellos para seguir avanzando por el buen camino y lograr, algún día en el futuro, cubrir las lagunas y carencias militares.

En esta ocasión, no obstante, el espíritu final contrastaba con la Conferencia de un año antes. Si en noviembre de 2000 se decía que nada impedía alcanzar el objetivo de Helsinki en la fecha prometida, ahora se era mucho más cauto y se sugería una modulación en cuanto a las tareas Petersberg que se podrían ejecutar en el 2003.

Se diga lo que se diga, en cualquier caso, la incapacidad crónica de los europeos a la hora de producir capacidades militares relevantes está muy relacionado con su escasa voluntad y disposición a gastar más y mejor en defensa. Así, mientras que los comunicados oficiales señalan una y otra vez los logros conseguidos, los datos sobre el gasto militar compilados por el prestigioso IISS de Londres, no dejan lugar a dudas: medidos en dólares constantes de 1999, el gasto de los 15 pasó de ser en 1997 de 178 mil millones de dólares a 147 mil en el año 2001.

Es verdad que, con un euro débil frente al dólar, estas cifras no enseñan toda la verdad. De hecho, las estimaciones anuales publicadas por la Alianza Atlántica para el año 2000, en términos locales constantes, mostraban un ligero aumento de 6 mil millones de dólares entre 1995 y el año 2000. Aunque también es verdad que estimaban un ligero declive para el año 2001. Es más, ese aumento era atribuible al crecimiento en términos reales de los presupuestos de defensa de Inglaterra, Italia, España y Holanda, es decir, un grande de la defensa en Europa, un país medio y dos pequeños, en términos de gasto absoluto.

En cualquier caso, como ha puesto en evidencia Afganistán, no es una mera cuestión de cuánto se gasta, sino de en qué se gasta. Mientras que los americanos han estado invirtiendo durante una década en sistemas de los que ellos llaman la “revolución de los asuntos militares”, a saber, sensores, integración de información y sistemas, armas inteligentes y de largo alcance, así como en plataformas de nuevo cuño, invisibles y no tripuladas, la mayoría de los europeos han seguido gastando demasiado en pagar unos ejércitos numéricamente abultados y, en todo caso, en tecnologías poco prometedoras o de dudosa utilidad. No parece lógico comprometer casi la totalidad de los fondos de nuevas adquisiciones del ejército de tierra en la modernización del parque de carros pesados, cuando le faltan medios para dotarse de un helicóptero de combate moderno, por ejemplo.

Por otra parte, las previsiones económicas para los próximos meses, que auguran una menor actividad y crecimiento económico en Europa, volverán aún más difícil el poder hacer frente a la factura de los requerimientos militares. Y eso también significa que la distancia respecto a las capacidades norteamericanas no dejará de aumentar. No es ya que los Estados Unidos gasten 7 veces más que los europeos en I+D de la defensa. El incremento de 48 mil millones de dólares solicitado tras el 11-S por el Pentágono para el año 2003 ya representa más de lo que gastan la mayoría de los miembros de la UE.

La crítica declaración de operatividad

En el Consejo Europeo de Niza, a finales del 2000, la UE se había comprometido en declarar operativa la PESD antes del 2002. Cómo no incumplir ese mandato, aún siendo conscientes de la falta de recursos de actuación, fue un verdadero quebradero de cabeza para la presidencia belga durante el segundo semestre del 2001.

De hecho, tras numerosas aproximaciones y polémicas, se optaría por una vía intermedia: Asumiendo que lo importante es ir presentando resultados que vayan moviendo todo el proceso hacia el destino final, los 15 decidieron que en el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001 podrían declarar operativa la PESD siempre y cuando se entendiera que dicha operatividad era parcial y se circunscribía a la capacidad de adoptar decisiones, esto es, al entramado institucional.

A la luz de los análisis realizados para establecer “cuánta operatividad” estaba ya disponible, el discurso político y militar de la UE se volvió abiertamente

cauto, avisando de que en el 2003 tampoco sería necesario disponer de todas las capacidades para permitir que la UE actuara en todo el espectro de misiones Petersberg. Es más, el primer presidente del Comité Militar, el general finlandés Hagglund, declaró el pasado 22 de enero ante el Parlamento Europeo que no creía que fuera posible cumplir con ninguna tarea Petersberg en el 2003 ante la evidencia de la falta de capacidades críticas.

Expertos militares señalan a su vez que de continuar el ritmo de inversiones en defensa como hasta ahora, posiblemente el Objetivo de Helsinki en lugar de alcanzarse en el 2003, no se pueda lograr plenamente hasta finales de esta década.

Las virtuales relaciones UE/OTAN

La defensa europea siempre se ha planteado como un complemento y no una alternativa a la Alianza Atlántica, desde su orientación estratégica –las tareas Petersberg y no la defensa colectiva- a los medios con los que desarrollarse que siempre evitarían duplicidades innecesarias respecto a lo existente en la OTAN.

Es más, la PESD siempre se ha manifestado a favor de una estrecha comunicación y una política de transparencia con la OTAN. De hecho, en el Consejo Europeo de Feira, de abril de 2000, se sentaron las bases para las relaciones de la UE con países terceros, incluidos los de la OTAN que no formaban parte de la UE, así como el mecanismo de funcionamiento de la relación, superando e institucionalizando los contactos bilaterales sostenidos hasta el omento por Lord Robertson y Javier Solana, a todas luces necesarios pero insuficientes.

Feira dará luz verde al establecimiento de cuatro grupos de trabajo OTAN/UE:

- 1) Sobre seguridad de las personas y procedimientos de tal forma que se respetaran los niveles de confidencialidad en vigor en la Alianza;
- 2) Sobre capacidades militares, con el objetivo de lograr un refuerzo entre los objetivos de Helsinki y la DCI de la Alianza y que la UE pueda sacar el máximo provecho del ciclo de planeamiento aliado;
- 3) Sobre el acceso de la UE a valores y capacidades de la OTAN, definiendo las modalidades para su posible uso de acuerdo con el espíritu de la declaración aliada de Washington de abril de 1999;
- 4) Sobre el establecimiento de cauces permanentes de comunicación y consultas para tiempo de crisis y de no-crisis.

La definición inocua de estos cuatro grupos no esconde las grandes diferencias de naturaleza entre ellos. Sin duda el más relevante para el futuro de una defensa europea por los europeos es el de acceso a los valores de la OTAN, habida cuenta de que los países miembros de la UE sufren de graves carencias en sistemas bien desarrollados por la OTAN, como los de mando y control y las comunicaciones.

En este terreno la UE se ha encontrado durante el último año con un gran escollo: A pesar de haber dado con un mecanismo aceptable para los Estados Unidos y los miembros de la UE para la cesión de medios OTAN a operaciones UE, siempre y cuando la OTAN no estuviera interesada en involucrarse, Turquía se ha negado a aceptar los términos de dicho acuerdo, vetando, de facto, todo acercamiento entre ambas instituciones y, también, un posible avance más veloz en la construcción de la PESD. Turquía aspiraba a ocupar una posición de igual a igual en el proceso de tomas de decisiones de la PESD, algo que los miembros de la UE no podían aceptar. Todo lo más, como hacía el borrador de acuerdo elaborado por Londres y casi aceptado por Ankara en mayo de 2000, la UE permitía a Turquía la posibilidad de participar en la formulación de opciones y en la gestión de misiones siempre y cuando tropas turcas participaran en las mismas, pero no un derecho de veto a otras decisiones de la UE en materia PESD.

Peor aún, cuando tras interminables contactos entre la UE y Turquía finalmente logró la aquiescencia turca, en diciembre del año pasado, Grecia, en tanto que parte de la UE, se niega ahora a otorgar el papel de igual a Turquía en el *decisión-shaping* y, por lo tanto, dejando a la UE en la imposibilidad de acercarse a la OTAN y sin este acercamiento, en la medida que impera en la mentalidad de la UE el rechazo a dotarse de capacidades duplicadas, causando graves perjuicios operativos a la PESD.

Bush, el 11-S y la debilidad europea

La Administración Clinton, favoreciendo teóricamente el proceso de construcción europea, puso como condiciones las famosas tres D: no Duplicidades de estructuras y capacidades; no Desvinculación estratégica con los Estados Unidos; y no Discriminación de países de la Alianza no parte de la UE. Con el ascenso a la Casa Blanca de George W. Bush pareció abrirse un periodo de incertidumbre para los europeos: Todo apuntaba a que los Estados Unidos se replantarían su presencia en los Balcanes y que, precisamente por ese impulso neoaislacionista, demandarían a sus aliados europeos hacer más,

posibilidad que, dadas las dificultades nacionales y colectivas europeas, preocupaba más que agradaba en los líderes europeos.

Los atentados del 11 de septiembre van a tener una repercusión paradójica y compleja sobre la PESD. Por un lado, los americanos, comprometidos globalmente con la lucha contra el terror, aspirarán a que los europeos carguen con la carga de los Balcanes, comenzando por hacerse cargo de la misión en Macedonia, pero con el espectro de Bosnia posteriormente. Por otro lado, la respuesta militar de la operación Libertad Duradera va a poner claramente de relieve las insuficiencias de todo el entramado y proceso de la PESD: los miembros de la UE aportarán y colaborarán directamente con Washington en detrimento de una respuesta conjunta.

Es más, mientras que soldados, aviones y buques británicos, franceses, italianos, españoles, holandeses y alemanes, entre otros, participan en actuaciones militares junto a las fuerzas americanas, la UE se resiste a integrar en su ambición militar el posible papel en la lucha antiterrorista de la futura Fuerza de Reacción Rápida. En las diversas reuniones de los ministros de exteriores y de defensa de la UE tras el 11-S, el debate sobre expandir las misiones Petersberg y adaptar el Objetivo de Helsinki a las nuevas circunstancias estratégicas no ha logrado avanzar por falta de consenso, a pesar de que los presidentes de gobierno y primeros ministros en su reunión extraordinaria de finales de septiembre indicaran que ese era el camino a seguir.

Si la lucha contra el terror implica una campaña prolongada, como todo parece apuntar, y dado el nuevo intervencionismo activo de los Estados Unidos, no transformar o adaptar el Objetivo general de Helsinki sumirá a la PESD en una política crecientemente marginal. Helsinki surgió como respuesta a las demandas estratégicas de los 90, no a las actuales.

IV.- ESPAÑA Y LA DEFENSA EUROPEA

El Gobierno español ha hecho de su presencia en Europa un objetivo estratégico de primer rango. Lo ha demostrado entrando en el euro y también ha mostrado su preocupación por estar presente en el debate sobre el futuro de la defensa en la UE. A pesar de coincidir en unos momentos en los que nuestro país se concentraba en normalizar su papel en el seno de la nueva

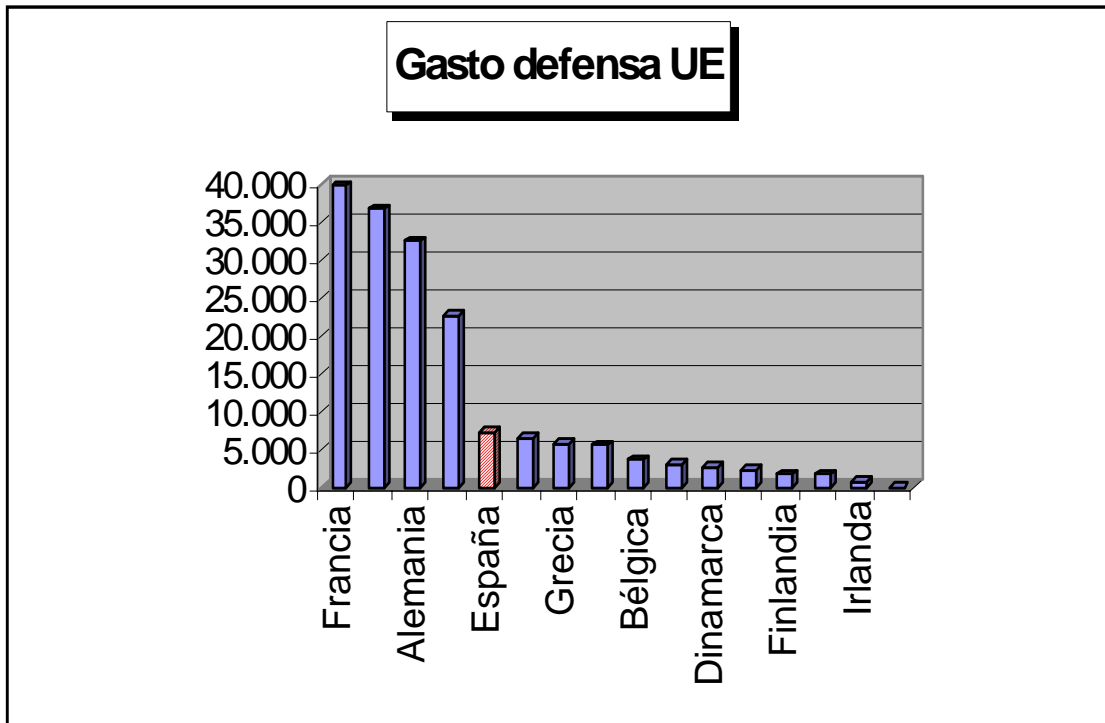
OTAN, no por ello se ha dejado de estar presente en el terreno propiamente europeo.

De hecho, aunque el impulso en esta etapa viene de la conjunción de visión y esfuerzo de británicos y franceses, la realidad es que el tema de la defensa ha movilizó a los principales países de la UE, sin los cuales el proyecto no hubiera tenido sentido. Así, se ha creado de manera informal lo que se conoce como “el grupo motor”, integrado por representantes del Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España, y que ha servido a través de su concertación para encontrar el consenso mínimo necesario sobre el que buscar el convencimiento del resto de miembros de la UE.

España también ha estado presente en un terreno paralelo, el de la construcción de una industria de defensa europea, tanto en el nivel gubernamental (firmando la LoI y el Acuerdo Marco) como en el empresarial (fusión de CASA con EADS).

En cualquier caso, ha llegado la hora de concretar las implicaciones reales de Helsinki para España, en término de capacidades, soldados y recursos financieros. Con el deseo de estar en primera línea de salida el entonces Ministro de Defensa, Eduardo Serra, declaró tras el Consejo Europeo de Helsinki, que España participaría con un 10% del total de la fuerza, lo que significa un notable incremento de las tropas españolas asignadas a misiones de paz, habida cuenta que asignar 6 mil hombres exige contar con otro tanto en preparación y una cifra similar en rotación de descanso. En cualquier caso, la voluntad política de jugar un papel destacado sigue marcando la política europea de España, como han reflejado en numerosas ocasiones los responsables actuales del Ministerio de Defensa.

Ahora, no cabe duda de que si el Gobierno quiere mantenerse con credibilidad entre los 4 o 5 grandes países europeos, deberá reflexionar seriamente sobre los medios, en materia de seguridad y defensa, para conseguirlo. Si bien España está ligeramente por debajo de la media del gasto en defensa de la UE, está, en realidad, bastante alejada de Italia, quien gasta tres veces más, de Alemania, que gasta cuatro veces más, del Reino Unido, que gasta cinco veces más y de Francia, que nos supera en seis veces con su gasto en defensa, como puede verse en el gráfico.



Dónde estamos ahora

No es casual que uno de los objetivos planteados por el actual Ministro de Defensa, Federico Trillo, para el semestre de presidencia española sea, precisamente, una reflexión sobre el futuro y las posibilidades alternativas de financiación de las adquisiciones y material de defensa en la UE.

Otras implicaciones a más largo plazo, como la convergencia presupuestaria, la armonización de las adquisiciones, y la construcción de capacidades de inteligencia y de transporte estratégico colectivas, tendrán que plantearse paulatinamente y resolverse, también paso a paso. Pero de lo que no se puede dudar es de que la UE ha dado un gran salto para poder actuar como un poder global. Pero tampoco puede obviarse que identificar carencias y definir ambiciones no es lo mismo que colmar unas y otras y, en ese sentido, todavía queda mucho por hacer.

La primera tarea, no obstante, consiste en devolver la ilusión al proceso y para ello es necesario que la PESD ocupe un lugar determinante y central en la UE en tanto que actor global. Si Europa acepta, por su propia indolencia y comodidad, quedarse en un actor capaz de gestionar solamente algunos de los problemas de sus vecinos se habrá agotado en un gran esfuerzo y para nada.