

La presente publicación recoge las ponencias y debates correspondientes al III Seminario de la Oficina de Europa de la Universidad Francisco de Vitoria que, con el título «El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea», se celebró los días 23 al 25 de abril de 2001. El libro inaugura la colección de monografías «Biblioteca de Estudios Europeos» que pretende proporcionar un marco útil de reflexión a académicos y expertos acerca de la Unión Europea en su conjunto y, muy especialmente, sobre sus políticas e instituciones. Con ello, la Universidad quiere contribuir al debate público en torno al futuro de la Unión que, como es sabido, constituye la primera fase del proceso de preparación de la Conferencia Intergubernamental del año 2004.

El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO (Coord.)

Prólogo de
FEDERICO TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE

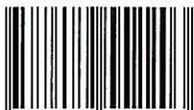
Biblioteca de Estudios Europeos


UNIVERSIDAD
FRANCISCO DE VITORIA
VINCE IN BONO MALUM



REDES DE INFORMACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA

ISBN 84-89552-20-7



9 788489 552203

El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO (Coord.)

Prólogo de

FEDERICO TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE



ASOCIACIÓN ATLÁNTICA ESPAÑOLA
MEMBER OF THE ATLANTIC TRILITY ASSOCIATION (ATA)



REDES DE INFORMACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA

Biblioteca de Estudios Europeos



UNIVERSIDAD
FRANCISCO DE VITORIA

VINCE IN BONO MALUM

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO de FEDERICO TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE, <i>Ministro de Defensa</i>	7
INTRODUCCIÓN de VICENTE GARRIDO REBOLLEDO, <i>Director del Seminario</i>	9

PARTE I LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

CONFERENCIA INAUGURAL: ¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN? ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO Y LEDO	23
LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ	43
MESA REDONDA: LOS INTERESES COMUNES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR ISABEL TOCINO BISCAROLASAGA, CÁSTOR M. DÍAZ BARRADO, FRANCISCA SAUQUILLO	55

PARTE II LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA RAFAEL ESTRELLA PEDROLA	91
ESPAÑA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA FÉLIX SANZ ROLDÁN	109
MESA REDONDA: ¿ES POSIBLE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD COMÚN? ANTONIO MARQUINA BARRIO, MIGUEL AGUIRRE DE CÁRCER, FERNANDO PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA, MARTÍN ORTEGA CARCELÉN	127

Quedan todos los derechos reservados.
Prohibida su reproducción total o parcial.

© Universidad Francisco de Vitoria
Vicente Garrido Rebolledo (Coord.)

Para más información consultar internet: www.fvitoria.com

Dep. Legal: M. 34.636-2002.
ISBN: 84-89552-20-7

Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 MÓSTOLES (Madrid)

Págs.

PARTE III
LA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA

LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA JULIÁN GARCÍA VARGAS	161
CONFIGURACIÓN DE LA NUEVA OTAN Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA JOSÉ MARÍA LÓPEZ-NAVARRO	181
MESA REDONDA: EL PILAR ESTRATÉGICO DE LA UNIÓN EUROPEA DARÍO VALCÁRCEL LEZCANO, JOSÉ MANUEL ESTÉVEZ PAYERAS, FÉLIX ARTEAGA MARTÍN	193
CONFERENCIA DE CLAUSURA: LA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA JUAN ANTONIO MARTÍNEZ-ESPARZA Y VALIENTE	215

PRÓLOGO

Con la organización del Seminario «El futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea» la Oficina de Europa de la Universidad Francisco de Vitoria nos ofrece un marco de reflexión y debate en torno a uno de los temas últimamente más discutidos.

La aportación de los expertos en las conferencias y en las mesas redondas hacen que este libro constituya una referencia, tanto para iniciados como no iniciados, en relación con la construcción de Europa y en la línea de la Presidencia Española de la Unión Europea, reflejado en su lema «Más Europa».

Es de resaltar la experiencia de los ponentes que enriquece con antecedentes, así como con dudas y deseos, propias de una investigación y un conocimiento profundo del tema, el desarrollo y futuro de la necesaria Política Exterior y de Seguridad y de Defensa Europea. También en las interesantes preguntas realizadas a los ponentes de las distintas mesas redondas queda reflejado el interés que el tema despierta en aquellos que saben de la importancia de debatir y por tanto participar en los temas de Europa y su futuro.

La Unión Europea, en permanente construcción, ha avanzado y mucho, en su aspecto económico. Su necesario crecimiento en Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común es una demanda analizada y reflejada en la expresión «enano político y gigante económico» varias veces mencionada en este seminario por los expertos.

En el área de Seguridad y Defensa, necesitamos crecer en la idea europea hacia dentro y hacia fuera de Europa. Hacia dentro, logrando que nuestros ciudadanos adquieran una mayor identidad europea y también una mayor conciencia común de su seguridad.

Hacia fuera, procurando que se note de verdad la presencia de una Europa cada vez más unida en el mundo, en ese contexto.

Justamente en ese contexto es donde creo que la Política de Seguridad y Defensa es una necesidad, que no dudo en calificar de existencial, de la Unión Europea en un mundo globalizado con todos los matices que se quieran añadir a esa nueva y pujante realidad. Si Europa quiere tener presencia unida en el mundo, necesita inexcusablemente una Política de Seguridad y de Defensa Común.

No es creíble una Unión Europea en el mundo si no tiene una voz propia y unida en materia de seguridad, ni tampoco si esa voz no está respaldada por capacidades. No es creíble una voz europea si no estamos dotados de capacidad para contribuir al restablecimiento, a la garantía de la paz, o al despliegue de misiones humanitarias por cuenta propia, por cuenta autónoma de la propia Unión Europea.

Finalmente, agradezco al Profesor Dr. Garrido Rebolledo, Director de este Seminario, la invitación a prologar este libro y felicito a la Universidad Francisco de Vitoria por ser fiel reflejo del espíritu investigador, innovador y humanista del dominico español a cuya figura se acoge esta institución.

FEDERICO TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ-CONDE
Ministro de Defensa

INTRODUCCIÓN

La presente publicación recoge las ponencias presentadas y debates suscitados con relación al III Seminario de la Oficina de Europa de la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid que, con el título «El Futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea», se celebró los días 23 al 25 de abril de 2001. El libro inaugura, además, una colección de monografías que, agrupadas bajo la denominación genérica de «Biblioteca de Estudios Europeos», pretende proporcionar un marco útil de reflexión a académicos y expertos acerca de la Unión Europea (UE) en su conjunto y, muy especialmente, sobre sus políticas e instituciones. Con ello, la Universidad Francisco de Vitoria quiere también contribuir al debate iniciado el 7 de marzo de 2001, por medio de la Declaración Común de la entonces Presidencia sueca, la futura Presidencia belga y los Presidentes del Parlamento Europeo y de la Comisión, en torno al futuro de la Unión. Debate público que, como es sabido, constituye la primera fase de un proceso de preparación que llevará a la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) en el año 2004.

La UE se ha convertido en uno de los actores internacionales más importantes y, sin embargo, aun está muy lejos de explotar todo su potencial en materia de Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común (PESDC). Además, la próxima ampliación de la Unión a nuevos Estados (y la situación originada como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre) ha acelerado el debate acerca de la definición del papel de la UE en el nuevo orden internacional y, todo ello, pese a que la celebración de la CIG de 2004 no será, en principio, una condición previa para la ampliación.

No obstante, hay que tener en cuenta que, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, los temas de política

exterior, de seguridad y de defensa no han sido expresamente incluidos en el marco de la «Convención sobre el futuro de Europa», rebautizada con el nombre «Convención Europea». El debate, se ha centrado en la estructura constitucional de la Unión, la reordenación de las competencias entre sus instituciones y la delimitación vertical precisa entre la UE y sus Estados miembros.

Lo anterior no significa que exista una falta manifiesta de interés por parte de los Estados miembros y las instituciones acerca de la necesidad de contar con una Política Exterior y de Seguridad y Defensa de la Unión (es decir, verdaderamente comunitarizada). El artículo 11.2 del TUE (según la versión consolidada del Tratado de Ámsterdam), señala a este respecto que: «los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la Política Exterior y de Seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua». Sin embargo, son muchos (Estados y sociedad civil) los que consideran que esa lealtad no está aún a la altura de las expectativas ni de las nuevas misiones internacionales a las que debe hacer frente la Unión a corto y medio plazo.

La Comisión Europea (al igual que otras instituciones y órganos auxiliares), consciente de dicho reto, ha realizado —aunque sin demasiado éxito—, algunas observaciones de cara a transformar la UE en un instrumento con capacidad propia para preservar y restaurar la influencia y el poder de la Unión en el mundo. Sin embargo, ésta no se ha atrevido a hacer suya la recomendación basada en que las relaciones exteriores deben ser de competencia exclusiva de la Unión, tal y como aparece reflejado en el primer borrador del informe de Alain Lamasoure sobre la división de poderes entre la UE y los Estados miembros (documento CONV 36/02). En su lugar, la solución propuesta por la Comisión (ha tenido que contentar a todos los Estados miembros) ha sido la más ambiciosa de entre todas las opciones realistas: la plena integración de la PESDC podría ser un objetivo a medio plazo. Sin embargo, hay que ser conscientes de que ello no será una opción viable mientras la Unión carezca de capacidad propia para asumir responsabilidades en asuntos militares, lo que debería ser posible, como máximo, a comienzos del año 2003, tal y como quedó establecido en el Consejo Europeo de Hel-

sinki de diciembre de 1999 al definir el llamado «Headline Goal» u «Objetivo General».

La idea que la Unión tenga capacidad para hablar con una única voz puede suscitar recelos no solamente entre sus Estados miembros, sino también por parte de los órganos y responsables directos de la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común: especialmente, el Alto Representante de la UE para la PESC (Mr. PESC) y el Comisario de Asuntos Exteriores. Del mismo modo, habría que clarificar la relación entre el Alto Representante y el Secretario General del Consejo, y entre el primero de un lado y los Estados miembros, el Consejo y el Presidente de la Comisión de otro en materia de política exterior (sobre todo, debido al status especial de Mr. PESC). Otro aspecto importante se refiere a la delimitación más precisa de los ámbitos competenciales entre las relaciones económico-comerciales exteriores de la Unión, la Política de Cooperación al Desarrollo, las políticas diseñadas específicamente para los países candidatos a ingresar como miembros de la UE, la política exterior tradicional y la dimensión de la seguridad de la Unión (especialmente, tras el 11 de septiembre, en dónde se va difuminando la estricta separación entre los aspectos interior y exterior de la seguridad).

La mayoría de las propuestas presentadas por los Estados, los expertos y la sociedad civil en su conjunto con vistas a mejorar la eficacia de la Política Exterior Común señalan, entre otras, que la UE necesita poder adoptar las decisiones PESC por mayoría cualificada; contar con un Consejo Permanente especializado en política exterior, respaldado por una maquinaria competente a la hora de preparar decisiones específicas sobre dicha materia; un sistema de consultas al Parlamento Europeo mucho más frecuente y reforzado (a este respecto, el PE ha solicitado la reforma del artículo 21 del Tratado de Ámsterdam para que se incluya la Política de Defensa en el debate anual sobre política exterior); la aceptación de la aplicación del principio de subsidiariedad también a los asuntos de política exterior; dar una mayor continuidad de la PESC (las presidencias de la Unión de seis meses resultan claramente insuficientes, sobre todo, teniendo en cuenta que el TUE confiere a las presidencias semestrales rotatorias responsabilidades en materia de representación

exterior, formulación y aplicación de la PESC, etc.). En definitiva, es necesario una mejora de los instrumentos de aplicación de la PESC para asegurar así su eficacia.

Y por lo que se refiere al ámbito específico de la seguridad y la defensa, hay que ser conscientes de que la idea de intensificar la cooperación intergubernamental e interinstitucional (UE-OTAN) para poner en marcha acciones militares concretas oculta en realidad el verdadero problema de la Política Europea (Común) de Seguridad y Defensa: evitar a largo plazo su comunitarización.

En definitiva, todo ello evidencia la necesidad de asegurar la coherencia y la efectividad de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común en un contexto de reformas políticas, económicas y de los propios tratados constitutivos que abren nuevos desafíos para la Unión en su conjunto. Las diferentes opciones que se plantean son discutidas en las ponencias y debates que conforman la presente publicación, que me honra haber coordinado -como director del mencionado seminario-, teniendo en cuenta el nutrido grupo de expertos que en ella participan y con los que, más allá de una relación estrictamente profesional, mantengo, en la mayoría de los casos, una relación de amistad.

El libro está dividido en tres partes, siguiendo una estructura temática: la primera está dedicada a la Política Exterior de la Unión Europea; la segunda a la dimensión de la seguridad y la tercera al pilar estratégico-defensivo de la Unión.

La primera de las ponencias, correspondiente a la conferencia inaugural del Seminario, a cargo del senador Alejandro Muñoz-Alonso, proporciona, a modo de introducción, un análisis exhaustivo acerca de la evolución del concepto «Defensa Europea» en el contexto del proceso de construcción europea, desde la Comunidad Europea de la Defensa (CED), hasta sus desarrollos más recientes. Muñoz-Alonso afirma que es evidente que hay que desarrollar la Defensa Europea ya que, si no nos ocupamos de ello ahora, va a verse afectado el conjunto del proceso de construcción europea porque, concluye, «el componente defensivo no es un

apéndice más o menos prescindible, sino un elemento necesario de dicho proceso».

El director de la Secretaría General del Consejo de la UE, Enrique González Sánchez, se ocupa de la Política Exterior de la Unión. Para ello, realiza un análisis «desde dentro», es decir, desde la óptica de los Tratados constitutivos y modificaciones sustanciales posteriores (especialmente las introducidas por el Tratado de Ámsterdam), el sistema de adopción de decisiones, el marco institucional único y el reparto de competencias. Dicho análisis lleva a González Sánchez a afirmar que, «el Tratado de Niza (aun no en vigor), debería aprovecharse para interrogarse de manera más concreta sobre el papel de la Unión en el mundo, sobre la base de los objetivos previstos en el Tratado, entre otros, la preservación de la paz y la estabilidad entre las naciones, a la luz de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de Derecho, principios que son comunes a todos los Estados miembros». Sin embargo, dichos principios comunes quedan muy matizados debido a la existencia de intereses comunes divergentes de los Estados miembros de la Unión en materia de Política Exterior.

Este último aspecto centra el debate de la mesa redonda en la que participan la diputada Isabel Tocino, el profesor Cástor M. Díaz Barrado y la miembro del Parlamento Europeo Francisca Sauquillo. Varias son las conclusiones que se pueden extraer del debate suscitado en torno a dicha cuestión. La primera, que hablar con una única voz debería ser un objetivo prioritario de la Unión, aunque para ello, los Estados miembros deben estar dispuestos a ir más allá de la mera cooperación intergubernamental para conseguir una Política Exterior verdaderamente comunitarizada. La segunda, que a efectos de una mayor claridad y concreción de objetivos, habría que ir progresivamente separando la Política Exterior de la de Seguridad y Defensa Común, comenzando porque ambas estuvieran en títulos diferentes en el Tratado de Niza. En ese sentido, habría que distinguir de una forma más clara los aspectos de política exterior y los de relaciones exteriores de la Comunidad. La tercera conclusión, que los ámbitos en los que la UE lleva a cabo su acción exterior o

su política exterior no están tampoco perfectamente coordinados, ni son totalmente eficientes. Y finalmente, la cuarta, que resulta igualmente necesario conseguir una mayor clarificación de las competencias que, en materia de política exterior, ostentan en la actualidad los tres Comisarios encargados de los asuntos relacionados con la Política Exterior de la Unión y, a su vez, entre estos y Mr. PESC. Pese a todo, los tres ponentes que participan en la mesa redonda reconocen que se están dando pasos muy significativos en materia de Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común y, por consiguiente, hay ser optimistas con respecto a su futuro. En este sentido, la UE se ha dado cuenta que no puede seguir siendo un «gigante económico y un enano político», afirma Francisca Sauquillo, se debe invertir dicha formulación.

La segunda parte del libro, dedicada a la Política de Seguridad de la Unión, se inicia con una ponencia por parte del Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Rafael Estrella, quién en primer lugar, sitúa dicha política en el nuevo entorno estratégico (aun pre-11 de septiembre) y en el marco de la relación UE-OTAN-Estados Unidos. Rafael Estrella hace un repaso a los hechos que más han contribuido a la consolidación y el desarrollo del concepto «Política de Seguridad y Defensa Común» y analiza las dificultades que puede tener el proceso de integración en ese ámbito, en el que, recuerda, «se ha avanzado mucho, pero aun queda mucho por hacer». Entre los retos a los que tiene que hacer frente la UE no está el de gastar más en armamento, sino «conseguir una mayor racionalización del gasto», afirma Estrella.

El General Félix Sanz se ocupa de la aportación de España a la formulación y consolidación del concepto «seguridad europea», así como de los retos de la Presidencia española de la UE (ahora en curso), en materia de seguridad y defensa. Para ello, analiza cómo ha evolucionado dicho concepto desde la reunión franco-británica de Saint-Maló de 1998 hasta los resultados de la Presidencia sueca de 2001, pasando por el Consejo Europeo de Helsinki, en dónde se da forma a lo que se conoce como el «Headline Goal» u «Objetivo General». España es partidaria de una interpretación multinacional de dicho objetivo en la que, además de constituir una fuerza de sesenta

mil efectivos con los apoyos aéreos y navales necesarios, las naciones estén abiertas a proporcionar de forma voluntaria sus capacidades multinacionales. Nadie, excepto España, señala el General Sanz, «está vendiendo ahora en Europa la creación de la fuerza de reacción rápida, sin la cual, no estará completo el Objetivo General».

El sugerente título ¿es posible una Política de Seguridad Común?» sirve para debatir, en mesa redonda, las diferentes opciones que tiene la UE de cara a conseguir una Política de Seguridad verdaderamente comunitarizada. El profesor Antonio Marquina señala que sí es factible dicha política, pero habrá que superar antes una serie de obstáculos, relacionados con el enfoque dado a la dimensión de seguridad y la defensa en la Unión, como por ejemplo, que no exista una separación más nítida entre el segundo y el tercer pilar de la UE, o en materia de definición de un concepto estratégico europeo, asentado en una cuestionada Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Miguel Aguirre de Cárcer, Director General de Política Exterior para América del Norte, Seguridad y Desarme, destaca que es posible una Política de Seguridad Común bajo determinadas condiciones: necesidad de incorporación de las capacidades civiles de la UE al ámbito de la seguridad y defensa que se está construyendo; disponer de capacidades militares para la gestión de crisis; definir unos procedimientos para la gestión de crisis en el ámbito de la Unión y, por último, y quizás la condición más importante de cara al futuro, determinar el ámbito de las relaciones entre la UE y la OTAN. El Teniente General Fernando Pardo de Santayana debate la posible contribución de los ejércitos a la elaboración de una Política de Seguridad Común Europea, teniendo en cuenta que dicha política habrá de estar respaldada por una fuerza militar propia de la Unión, coordinada con las Fuerzas Armadas de los Estados miembros en el seno de la OTAN. Y, finalmente, el profesor Martín Ortega, quién señala que la Política de Seguridad y Defensa es posible, pero difícil, porque estamos tocando el «nervio y el hueso» de la soberanía de los Estados, aunque ello no significa que no se pueda llevar a cabo dicha política, que aun tiene un largo camino por delante.

El ex-Ministro de Defensa, Julián García Vargas, abre la tercera y última parte de la monografía, con un exhaustivo estudio dedica-

do al análisis del papel de la industria europea de defensa dentro del contexto de la Política de Defensa Común y que incluye unas consideraciones acerca de las principales características de dicha industria. La industria de defensa, afirma García Vargas, «es una parte de la Política Exterior y de la Política de Defensa, pero también de la Política Industrial y tecnológica de un país», de ahí la dificultad de conjugar un modelo de organización único para las industrias de defensa de los Estados miembros de la Unión que, inevitablemente pasa por la necesidad de establecer una estrecha cooperación. Existe una tradición de cooperación interestatal en materia de industrias de defensa que debería haber facilitado la creación de una industria común europea, pero, factores económicos, industriales y empresariales, analizados por García Vargas, han pesado más que las consideraciones político-militares a lo largo de más de dos décadas. No obstante, existen algunos avances significativos a ese respecto, como el Acuerdo Marco de julio de 2000, en dónde se habla de la necesidad de reestructurar el sector de la industria de la defensa y que ha posibilitado, entre otras cosas, que se llegue a un acuerdo para la construcción de un avión de transporte europeo.

José María López-Navarro, Oficial de Enlace español en la OTAN, se ocupa de otra cuestión clave: la ampliación de la OTAN y sus implicaciones para la seguridad y la defensa en la UE. Un año más tarde, aun está pendiente el desbloqueo de los acuerdos sobre consulta y participación con los miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE, debido al veto de Grecia a la posible participación de Turquía en misiones llevadas a cabo por la UE, pero utilizando capacidades OTAN. López-Navarro compara las diferencias y similitudes, en cuanto a misiones y objetivos, entre la «vieja» y la «nueva» OTAN y realiza una serie de reflexiones acerca del futuro de las relaciones entre la Alianza Atlántica y la UE. La Alianza Atlántica, afirma López-Navarro, «está abierta al diálogo con la UE para que, en un futuro, no muy lejano, pueda llegar a clarificarse, de una forma satisfactoria para todos, el marco de la nueva relación en materia de Seguridad y Defensa entre ambas organizaciones».

La última mesa redonda se ocupa del llamado Pilar Estratégico de la Unión, en un período de transición de estructuras: desapare-

cida formalmente la Unión Europea Occidental (UEO) y a la espera de que se definan las competencias y sean operativas las nuevas estructuras militares de la Unión Europea. Darío Valcárcel, director de la revista *Política Exterior*, analiza de forma especial la relación entre la UE y Estados Unidos en materia de seguridad y defensa, sobre todo, con relación al llamado GAP o brecha tecnológica que separa a ambos. El Comandante de Infantería de Marina José Estévez expone de forma clara y concisa las razones por las que la UE ha decidido dar su máxima prioridad a la consecución de medios y capacidades militares (en parte, debido a la crisis de Kosovo), deteniéndose en cuál ha sido la participación y aportación española al compromiso de capacidades con la que cuentan los europeos desde el Consejo Europeo de Niza. España, señala el Comandante Estévez, «ofrece fuerzas adiestradas bien equipadas y con experiencia reciente en operaciones reales de crisis y ayuda humanitaria». Por último, el profesor Félix Arteaga, realiza una aproximación crítica al concepto «Pilar Estratégico de la Unión», cuya necesidad está justificada por el hecho que hay una capacidad militar de la que aun carece la UE y que está dificultando la credibilidad de todas las demás capacidades que sí tiene la Unión. Pero, antes de contar con esa capacidad militar, los europeos deben saber para qué la quieren, frente a quién, señala Arteaga.

Se podría decir que, tras el 11 de septiembre, esa capacidad se necesita para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional y, en concreto, frente a la posible utilización de armas de destrucción masiva contra el territorio de un Estado miembro de la Unión. Sin embargo, paradójicamente, la existencia de dicha amenaza, lejos de ayudar a clarificar el dilema europeo, no ha hecho más que complicar el marco conceptual de la seguridad en la UE, lo que entendemos por seguridad interior y seguridad internacional y que, pese a su convergencia tras el 11-S en cuanto a objetivos, políticas y respuestas, están separados en dos pilares distintos (e incluso, tres, primero y tercero para los asuntos de interior) en los tratados constitutivos. Y lo más sorprendente es quizá que los aspectos de seguridad exterior están siendo desplazados por los de seguridad interior en las agendas de prioridades gubernamentales tras los atentados del 11-S. Conviene recordar que tras el 11-S, la UE se ha ali-

neado plenamente con los planteamientos de Estados Unidos en materia de lucha antiterrorista y la PECSD, lejos de cobrar un mayor protagonismo, ha sido una política reactiva que ha adoptado medidas políticas y diplomáticas ligadas a la coalición internacional. La UE no ha adoptado ninguna medida de naturaleza militar, ni ha participado en operaciones militares lideradas por Estados Unidos como coalición internacional antiterrorista.

El General Juan Antonio Martínez-Esparza, Secretario General Adjunto de la OTAN, pone el punto final a esta libro con una ponencia dedicada a clarificar el debate y la confusión terminológica existente con relación a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) y que él aconseja denominar sin miedo «Pilar Europeo de la Alianza». El desarrollo de una Política de Defensa es una cuestión de voluntad política, afirma el General Martínez-Esparza, pero a los europeos (y este es el principal obstáculo que impide la consolidación de una Política de Seguridad y Defensa Común) nos faltan muchos medios para tener capacidad operativa independiente, hecho que quedó sobradamente evidenciado durante el conflicto de Kosovo.

Para que la Política de Seguridad y Defensa sea una realidad, es necesario seguir progresando en materia de capacidades militares (no sólo la Fuerza de Reacción Rápida, sino control, mando, inteligencia, logística, aprovisionamiento, apoyo naval, aéreo...) y no militares europeas (equipos civiles disponibles para su despliegue en situaciones de crisis coordinados simultáneamente con efectivos militares); aumentar la cooperación en el campo de armamentos entre Estados miembros y mejorar la competitividad de la industria de armamento europea; seguir desarrollando la cooperación entre la UE-OTAN en los ámbitos ya indicados; mejorar el sistema de adopción de decisiones y coordinación de instrumentos militares y civiles en materia de gestión de crisis (como Administración y Protección Civil); mejorar el sistema de financiación de las operaciones militares llevadas a cabo en el exterior... Pero, como señala el General Martínez-Espaza, para que los europeos tengamos alguna autonomía y una herramienta que pueda servirnos de «palanca» para poner en marcha las decisiones de política exterior que se adopten, hará fal-

ta un apoyo más decidido de la opinión pública, con el fin de que los Parlamentos nacionales se sientan apoyados a la hora de adjudicar los recursos financieros necesarios para crear esas capacidades y todo eso, tiene un precio del que dependerá el futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común.

Este libro es el primer resultado escrito de un trabajo colectivo que la Universidad Francisco de Vitoria viene canalizando desde hace seis años a través de la Oficina de Europa, sin la cual, no hubiera sido posible ni la celebración del seminario, ni la presente publicación. Pero detrás de las instituciones hay personas, que como Begoña Rodríguez Díaz ha sido el verdadero motor impulsor de esta actividad, como coordinadora de la Oficina de Europa y Secretaria académica del Seminario. Begoña Zancada Ruiz se encargó de la siempre tediosa labor de transcripción de las más de quince horas de cintas magnetofónicas que fueron grabadas para que no se perdiera nada de las presentaciones orales de los ponentes y debates incluidos en esta monografía. Cristina Velo de Antelo y Susana Sánchez Sánchez se han ocupado de la adaptación de las transcripciones literales de las cintas a la versión finalmente editada, tarea en la que han invertido también un buen número de horas. Muchas gracias a todas ellas por su esfuerzo y la ilusión que han puesto para que este libro haya podido ver la luz en un período de tiempo prudencial.

En el apartado institucional quiero agradecer así mismo el apoyo de la propia Universidad Francisco de Vitoria por el ofrecimiento realizado para dirigir el seminario y coordinar esta publicación; al Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa (especialmente al Coronel Francisco Capel), quién en todo momento acogió favorablemente la iniciativa y me alentó a la publicación de resultados; a la Oficina en España del Parlamento Europeo (y a su Director, Fernando Carbajo Ferrero), quién ya viene colaborando desde hace unos años con la Universidad en este tipo de iniciativas; a la Asociación Atlántica Española (y a su presidente, Alejandro Muñoz-Alonso), cuyos miembros aceptaron participar de forma desinteresada como ponentes en el seminario. Y por supuesto, al Ministro de Defensa, D. Federico Trillo-Figueroa, por las palabras de presentación de este libro.

El seminario contó con una participación de más de ciento veinte estudiantes procedentes, además de la Universidad Francisco de Vitoria, de las Universidades Autónoma, Complutense, Carlos III, Rey Juan Carlos, San Pablo-CEU, ICADE-ICAI, Escuelas Diplomática, de Estado Mayor y de Guerra del Ejército, lo que demuestra un interés creciente (y necesario) hacia estos temas entre la Comunidad Universitaria. A ellos, y todos los expertos que participaron en el seminario, muchas de cuyas preguntas han quedado reflejadas en este libro, va dirigido también mi último, y no por ello menos importante, agradecimiento.

Madrid, Mayo de 2002

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Director del Seminario
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos

PARTE I

LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

CONFERENCIA INAUGURAL:

¿HACIA UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN?

Alejandro Muñoz-Alonso y Ledo

Presidente de la Comisión de Defensa del Senado

Catedrático de Opinión Pública, UCM

Presidente de la Asociación Atlántica Española

1. LA DEFENSA EUROPEA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Quisiera comenzar haciendo una serie de consideraciones previas acerca de algo que, considero, es de sobra conocido por todos: el llamado *proceso de construcción europea*. Ese largo proceso en el cual estamos inmersos y que todavía, evidentemente, está muy lejos de haber sido completado, tuvo en sus orígenes una vertiente fundamentalmente económica: empezó con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y con la Comunidad Económica Europea (CEE), así llamada durante mucho tiempo. En concreto, decíamos: «vamos a participar en la Comunidad Económica», o hablábamos también del Mercado Común, porque la economía lo coloreaba todo. Lo cierto es que los temas que aquí nos ocupan, la Política Exterior y la Política de Defensa o de Seguridad, estaban totalmente ausentes, hasta el punto que hay algunos especialistas que han señalado que el *proceso de construcción europea* ha sido durante mucho tiempo un proceso «desmilitarizado», es decir, un proceso que no se ocupaba de ese tipo de cuestiones por resultar éstas totalmente ajenas. Para encontrar una explicación a esto, tenemos que remontarnos a la Historia.

Después de la II Guerra Mundial, el tema de la defensa estuvo presente en lo que podríamos llamar el «Movimiento Europeo». Hay

que recordar que hubo un tratado por el cual se constituía la Comunidad Europea de la Defensa, que podría haber sido una Comunidad más entre la pequeña constelación de Comunidades que se fueron creando. Dicho Tratado se firmó en 1952 y fue ratificado por todos los países que lo habían firmado menos uno, Francia. Fue un acontecimiento importante porque, a partir de aquel momento, se crea una especie de recelo respecto al tema de la defensa que queda absolutamente excluido de lo que podemos llamar el *interés común* de la por entonces Comunidad Europea.

No obstante, es cierto que se crea la Unión Europea Occidental, pero ésta siempre fue una estrella débil al lado de aquella estrella poderosa que era la OTAN y, por lo tanto, los países europeos que participaban en la OTAN, pues estaban incluidos en un sistema de seguridad y defensa común importante y con éxito, (creo que el que más éxito ha tenido en la historia reciente, y me parece que en toda la historia en general), pero lo cierto es que Europa en general, y lo que hoy llamamos la Unión Europea en particular, no se había ocupado para nada de ese tipo de cuestiones.

Hoy día nos encontramos en un proceso a través del cual la Unión Europea Occidental (UEO), en su vertiente o aspecto defensivo, va a quedar incluida dentro de la Unión Europea, por lo que partimos de una nueva situación. Quizás haya que insistir en que esto era lo lógico, ya que la Unión Europea se fue creando a través de aquello que se llamó el *primer pilar*. No obstante, se tarda mucho en hablar de una Unión Política, en concreto, a partir del Consejo Extraordinario celebrado en Dublín en 1990. Es entonces cuando aparece por primera vez en un documento oficial de la UE la expresión *Unión Política*. Esto es muy importante ya que, evidentemente, si no hay Unión Política, y si no existe como meta el llegar a dicha Unión, no tiene ningún sentido hablar ni de Política Exterior, ni de Política de Seguridad y Defensa Común ya que son dos aspectos que tienen un componente claramente político y sólo si se llega a la Unión Política, y si dicha Unión se plantea como un objetivo que debe ser alcanzado, tiene sentido el que nos lo planteemos.

Por lo tanto, durante mucho tiempo hemos tenido una Unión Europea con una importancia muy sólida y muy importante en lo

económico, pero con un escaso peso, por no decir nulo, en lo político y en sus apéndices, la política exterior y la defensa, que estaban muy descuidados.

Por todo ello, durante ese largo período de tiempo se pudo aplicar a la Unión Europea (y al *proceso de construcción europea*) una frase que inicialmente se utilizó para referirse a la Alemania todavía dividida, cuando se decía que Alemania era un gigante económico pero un enano político. En aquellos momentos Alemania todavía no había logrado su unificación y, en el contexto europeo, su peso político era relativamente escaso con relación a su indudable peso económico. Un peso político reducido, en comparación al de otros países, como Francia.

La expresión *enano político y gigante económico* se ha aplicado después a Europa, que ha llegado a ser una potencia económica importante. Potencia económica desde el punto de vista comercial. El euro, a pesar de sus dificultades, va a dar, sin ninguna duda, a medio plazo, fuerza y consistencia a la UE. Yo creo, y me encuentro entre los que tienen fe, que esta moneda, nuestra ya, se convertirá en un instrumento y un símbolo de una potencia económica muy amplia.

Volviendo a la cuestión que nos ocupa, lo cierto es que, políticamente, Europa seguía estando en el «limbo» y tardaría aun mucho en tomar conciencia de que era absolutamente preciso avanzar también en ese otro ámbito, el de la Política Exterior y de Seguridad Común. Recordemos además que, durante mucho tiempo, hemos hablado exclusivamente de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y más tarde, de una manera insensible, hemos introducido la «D» para referirnos a una «Política Europea de Seguridad y de Defensa Común». Es decir, ya hablamos de defensa y, para eso, como ha comentado anteriormente el Profesor Vicente Garrido, tenemos que referirnos evidentemente a lo que han sido los Tratados de la Unión.

2. LA DEFENSA EUROPEA EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS

Ya en el Acta Única Europea (AUE) de 1986, donde se diseñó lo que llamamos durante mucho tiempo el Mercado Común, se señala que «una cooperación más estrecha en las cuestiones de seguridad europea contribuirá de una manera esencial al desarrollo de una identidad europea en materia de política exterior». Aquí aparece (unidos, como es lógico, en el mismo párrafo), por una parte, el concepto de seguridad y, por otra, el concepto de política exterior.

Esta preocupación incipiente del AUE se concreta de una manera mucho más clara en el Tratado de Maastricht, en uno de cuyos artículos, el J4, se establece 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». Ya no se habla sólo de Política de Defensa, sino de Defensa y más en concreto, de una Defensa Común.

Eso que se plantea ya de una manera tan clara en el Tratado de Maastricht queda concretado en el Tratado de Ámsterdam, en donde se introduce el concepto de una definición progresiva de la Política de Defensa Común y se define de ese modo una especie de orden hacia el que hay que tender y que hay que cumplir.

Dicha definición progresiva de una Política de Defensa Común, con relación al vago concepto recogido en Maastricht, demuestra la voluntad de incrementar el avance hacia el objetivo final: la Política de Seguridad Común e, incluso, de Defensa Común que, conviene aclarar, no persigue ni pretende crear o generar un ejército europeo desde el primer momento.

En ocasiones he oído a algún responsable político hablar del Ejército Europeo, pero ahora no estamos implicados en la conformación de un Ejército Europeo, sino en un plano más modesto aunque, de gran trascendencia, la creación de una Fuerza de Reacción Rápida, capaz de llevar a cabo y de cumplir las misiones conocidas como «Misiones Petersberg» que habían sido definidas y creadas en el ámbito de esa otra organización a la que nos hemos referido, la

Unión Europea Occidental (UEO). Es posible que los no expertos puedan encontrar alguna dificultad a la hora de diferenciar lo anterior, pero los que ya conocen el proceso de construcción europea lo entienden muy bien. Las misiones Petesberg son lo que, en términos genéricos, conocemos por Misiones de Paz, y que el propio Tratado de Ámsterdam define al decir que «*las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de la crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz*». Por tanto, no se va a encomendar a esa fuerza que se está creando la defensa, en el sentido estricto de la palabra, ya que la defensa territorial de los componentes de la Unión está encomendada, por una parte a los propios Estados, los cuales no han renunciado nunca a esa competencia que forma parte, en el sentido más fuerte, de su soberanía y, por otra, a los miembros de la Unión Europea que son, al mismo tiempo, miembros de la OTAN, Organización que tiene competencia de defensa común extensible a todos sus miembros.

Por tanto, la Unión Europea no se está planteando la creación de un ejército europeo, ni tampoco una defensa territorial en el sentido estricto tradicional, sino que estamos en otro plano. Algunos dicen que habrá que llegar, en su momento, a una defensa común europea y, evidentemente, habrá que llegar, pero en otro momento, así que no es tarea que en este momento nos deba ocupar ni preocupar porque hay que ir dando los pasos pertinentes y al ritmo adecuado.

Hay que volver a los padres fundadores de la Unión Europea que decían que Europa se creará por realizaciones concretas y paso a paso. Dicha fórmula, que personalmente me parece muy acertada, debe seguir aplicándose de momento, llevando a cabo realizaciones concretas. Si a finales de 2002 o principios de 2003 tenemos constituida esa fuerza de reacción rápida europea a la que después me referiré, habremos cumplido los objetivos que nos deben preocupar en este momento.

Retomando la cuestión de la Política Exterior de la UE, desde que se empieza a hablar de Unión Política, aproximadamente en la recién terminada década de los noventa, el gigante económico venía

notando en ocasiones la necesidad de hablar con una sola voz y adoptar políticas comunes ante determinados problemas internacionales que, de una u otra manera, eran importantes. Hay que señalar que en el Tratado de Maastricht ya se avanza en esa dirección, pero las resistencias de los Estados, los cuales tienen sus propias diplomacias y sus propias políticas exteriores, siguen siendo muy fuertes.

Hemos comprobado como en una serie de acontecimientos internacionales importantes, como fue en su momento la Guerra del Golfo o, más recientemente, la guerra en la antigua Yugoslavia, hasta la subcoronación conflictiva en Kosovo, han puesto de manifiesto las diferencias de enfoque que hay entre los distintos componentes de la Unión Europea y, en el caso concreto de Kosovo, incluso entre los distintos miembros de la propia Alianza Atlántica. Esto es lógico, ya que, no resulta fácil que Estados muy antiguos, con tradiciones políticas y diplomáticas muy prolongadas en el tiempo, seculares, casi podíamos decir en ocasiones, milenarias, cedan en esas líneas y apuesten por una diplomacia común o una política exterior común.

Todas estas cuestiones nos deben parecer normales. Este tipo de inconvenientes y de conflictos han existido, existen, y van a seguir existiendo en el futuro, pero me parece que no obstan para que, de una u otra forma, vayamos a crecer al ritmo adecuado (aunque nunca sea un ritmo tan acelerado como algunos quisieran, que se dejan llevar por ciertas euforias). Vamos a conseguir el objetivo de que Europa sea una Europa más unida, y de que tenga políticas comunes más claras.

3. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL SENO DE LA UE

Quiero insistir ahora en cómo aparecen unidas desde el primer momento la política exterior en sí misma y la política de seguridad y de defensa. La política de seguridad y defensa, bien pensado, y no soy ni muchísimo menos el primero que lo dice, es parte integrante de la política exterior. Un país no puede tener una presencia y un cierto peso en el mundo si no tiene, de alguna manera, un instrumento militar que la apoye. De este modo, es importante en el ám-

bito mundial tener una *potencia militar*, entendiendo por ésta «la posibilidad de actuar aunque no se actúe». Lo importante de las Fuerzas Armadas es que hay que tenerlas, aunque sea para no utilizarlas, y esto es algo que a veces no entienden los ciudadanos y se quejan de los elevados presupuestos de defensa y de cosas similares. Las Fuerzas Armadas hay que tenerlas y hay que desear no tener que utilizarlas, pero hay que tenerlas, porque el propio peso en el mundo viene dado por esa presencia internacional de las Fuerzas Armadas. No hay ningún país en el mundo que pueda conseguir tener una política exterior respetada y que de alguna manera, pueda ser tenida en cuenta por los otros protagonistas internacionales si no tiene un respaldo militar aunque, insisto, sea para no tenerlo que utilizar.

Siempre me acuerdo de aquellas cínicas palabras de Stalin cuando preguntaba cuántas divisiones tiene el Papa. Al final, el peso internacional viene dado por las divisiones, divisiones en capacidad con posibilidades de poderlas utilizar, llegado el caso.

Voy a hacer una pequeña derivación hacia el ámbito internacional porque en un momento en el que España, después de lo que podemos denominar «dos siglos de ausencia en los foros internacionales» (algunos dicen que desde el Congreso de Viena en 1815, aunque propiamente ya no estuvo allí porque no tuvo importancia), nuestro país está viviendo en estos momentos una voluntad clara, compartida por todos los grandes partidos, de recuperar su peso en el mundo. Y para que esto ocurra, para que España recupere su peso en el mundo y sea oída, nuestro país tiene que tener unas Fuerzas Armadas adecuadas. Quisiera dejar esta reflexión aquí, ya que me parece que todo lo que se haga por recordarlo es poco.

Si volvemos a Europa, el caso es exactamente el mismo. Europa no tendrá una presencia en el mundo similar o paralela a esa presencia económica y no podrá hablar por lo tanto con una sola voz si, al mismo tiempo, no tiene un respaldo militar suficiente. Quisiera contar una anécdota ocurrida hace ya varios años, durante la guerra en Bosnia, en el ámbito de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Acababan de ocurrir algunos de los acontecimientos más trágicos de dicha guerra, en concreto, la masacre de Sebrenisa y, el Ministro de Asuntos Exteriores español

fue a informar a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Javier Solana describió ante los diputados lo que había sucedido allí y cómo las Fuerzas de Naciones Unidas, que estaban todavía en Bosnia (no estaba aún la OTAN) no pudieron hacer nada para evitar la masacre. Los holandeses, que eran los que estaban en la zona, habían tenido que contemplar impotentes la masacre llevada a cabo por los serbios sobre la población de los bosnios-musulmanes y, después, ellos mismos se habían tenido que marchar. Entonces los diputados le preguntaron a Javier Solana cómo es que no se pudo hacer nada. Pues no se pudo hacer nada porque los países europeos que tenían allí sus fuerzas desplegadas, que eran prácticamente todos, no tenían los medios adecuados para haber llevado a cabo, por ejemplo, una evacuación de la población, para la cual hubieran necesitado helicópteros y otros medios de transporte que, sencillamente, no tenían. Esa fue quizás la primera vez que, en el ámbito político español, algunos de los parlamentarios comentamos la enorme impotencia de Europa: ¿qué Europa estamos haciendo que es impotente ante una acción como aquella que estaba llevada a cabo oficialmente por los serbo-bosnios?

Los serbios de Bosnia apoyados, quizás, por los serbios de Serbia con Milosevich, y en todo caso, Europa, «la Gran Unión Europea», no podía hacer nada. Recuerdo que algunos de mis colegas parlamentarios me decían: «no puede ser, Europa tiene que hacer algo para que este tipo de situaciones no vuelvan a repetirse jamás». Aquello que sucedió en plena guerra de Bosnia ha venido sucediendo y ha tenido su culminación en Kosovo. La guerra de Kosovo ha sido, una vez más, la demostración de que Europa militarmente no puede hacer nada si no es con la presencia del gran amigo, del gran aliado americano, que ha venido a Europa en varias ocasiones a lo largo del siglo XX para, diciéndolo de un modo coloquial, «sacarnos las castañas del fuego» y que, en esta situación tan ambigua de amor-odio que a veces existe, su presencia resulta molesta. Sin embargo, al final se le pide que esté y que eche una mano porque los europeos solos son incapaces de resolver la situación.

Evidentemente lo anterior demuestra hasta qué punto Europa no puede tener una voz que sea respetada si no es capaz de resolver por su cuenta problemas como éstos que han sucedido a finales de

la década de los noventa, movilizando una serie de recursos que permitan que los europeos, cuando se trate de asuntos estrictamente europeos, puedan resolverlos sin necesidad de reclamar la ayuda de los amigos poderosos, mejor dicho, del amigo poderoso, ya que no hay mas remedio que hablar en singular.

Por lo tanto, la idea que la política exterior, esa política exterior a la que aspira Europa, no puede lograrse si al mismo tiempo no se avanza en la definición de una política de defensa y de unas fuerzas europeas, aunque sean puramente de reacción, es algo que ha cuajado de una manera muy clara en estos últimos años. Desde los últimos dos o tres años, se insiste continuamente en que ha llegado la hora de la defensa europea y, curiosamente, se habla menos de la política exterior porque, a partir de ese pequeño axioma que yo establecía, se llega a la conclusión de que no habrá política exterior si no hay al mismo tiempo (no digo que antes, pero sí por lo menos al mismo tiempo), una política de defensa y una fuerza estructurada de carácter militar.

Ha llegado la hora de la defensa europea. Para mí esto es algo tan obvio que he llegado a decir en alguna ocasión, y no me desdigo, que si no logramos la Europa de la Defensa, por llamarla de alguna manera, el futuro de Europa puede estar fuertemente en peligro. Europa tiene ante sí retos importantes, el más importante de todos ellos, es el de la Ampliación y este es un reto difícil, ya que no es lo mismo una Europa como la que tenemos ahora, que una Europa de veintitantos miembros, lo que puede plantear problemas. Y si al mismo tiempo, Europa no es capaz de avanzar en lo que le va a proporcionar solidez política (insisto de nuevo en que la solidez política tiene que venir por esa vía), puede encontrarse con riesgos importantes.

4. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO «DEFENSA EUROPEA» A PARTIR DE 1998

Sin embargo, «la hora de la Defensa Europea» ha sonado muy recientemente. Existe un momento reseñable en cuanto a los pasos que se han dado en estos últimos tres años y es la Cumbre Bilateral que mantuvieron el Presidente Chirac y el Primer Ministro Blair en Saint-Maló, en diciembre de 1998 que marca un punto de partida

realmente importante ya que, hasta ese momento, lo que se hablaba acerca de la Defensa Europea resultaba poco creíble, parecía que era puramente retórica, que faltaba voluntad política, no había verdadera decisión de avanzar por el camino de la Defensa Europea. Recuerdo una frase que le he oído en varias ocasiones a mi amigo Rafael Bardají, según la cual, «cuando en el Pentágono aprieta un botón sale un misil y cuando los europeos aprietan su botón, sale un comunicado». En eso hemos estado mucho tiempo, es decir, la eficacia defensiva de Europa acababa en los comunicados. Todo eran comunicados, redactados en ocasiones muy brillantemente, pero no se pasaba de ahí.

Podemos decir que en Saint-Maló, franceses y británicos deciden ir hacia delante de verdad. En concreto, se empieza a hablar de capacidades suficientes y de autonomía en el ámbito de la defensa, expresándose claramente la voluntad de ambos países. Y hay que tener en cuenta que los fervores europeos de los británicos han sido más bien escasos, por lo que resulta significativo que un país como el Reino Unido tome ese tipo de posiciones, lo que expresa la voluntad de pasar del ámbito de la retórica al terreno de los hechos y de los compromisos concretos y dejar a un lado los comunicados y, en suma, pensar un poco en esos otros recursos y capacidades militares que son las únicas que pueden convencernos de que de verdad estamos avanzando en el ámbito de la defensa.

Saint-Maló fue un buen y fructífero punto de partida para ello, que no puede desconectarse de las dos Cumbres europeas de 1999: la de Colonia, en el mes de junio, y la de Helsinki de diciembre, en donde se empieza a hablar ya de una manera clara de una Defensa Europea y se establecen las líneas maestras de lo que había de ser ese proyecto defensivo. Partiendo de las orientaciones establecidas en Colonia, en Helsinki, seis meses después, se decide la creación de una Fuerza de Reacción Rápida Europea formada por unos efectivos, por entonces, entre cincuenta y sesenta mil soldados, desplegables en sesenta días y capaces de mantener ese despliegue durante, al menos, un año y de ejecutar toda la gama de las Misiones Petersberg, a las cuales ya nos hemos referido. Es la primera vez que se establece, de una manera tan clara, un compromiso defensivo en el seno de la Unión.

A partir de ese momento, se ha puesto en marcha lo que se ha llamado un *Headline Goal*, el objetivo que hay que alcanzar, junto a la serie de contactos entre los distintos países miembros de la Unión para ver qué es lo que va a aportar cada uno en relación con las capacidades que tiene. Se empieza a hacer una serie de relaciones con base a lo que falta, porque es importante saber donde estamos. Por lo pronto, es evidente que, en el caso europeo, estamos sobrados de material humano, eso que los americanos llaman *Man Power*. Nos sobran soldados y nos falta material, porque aunque las cifras pueden cambiar, «a grosso modo», los americanos tienen aproximadamente millón y medio de soldados, mientras que los europeos tienen cerca de dos millones entre todos los países miembros de la UE. Es decir, en conjunto, tenemos más soldados, más tropa, y más personal que los americanos, pero, evidentemente, tenemos una menor eficacia, y no sólo cuenta lo que nos sobra, sino también lo que nos falta.

En la Cumbre de Helsinki ya se decía que «los Estados Miembros han decidido también establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de control, mando, inteligencia y transporte estratégico», lo que son carencias europeas muy claras que explican lo que se ha llamado el *Gap tecnológico*. La ventaja que nos sacan los americanos en tecnología es tan grande que el esfuerzo que tiene que hacer Europa, no ya para alcanzar a los americanos, sino para simplemente ponernos a un cierto nivel, es muy notable. Ya a finales de 1999, se señalaban como sectores prioritarios en los que habría que avanzar: desarrollar y coordinar los medios militares de supervisión y alerta temprana; abrir los cuarteles generales conjuntos ya existentes a Oficiales de otros Estados miembros para favorecer todavía más esa conjunción; reforzar las Capacidades de Reacción Rápida de las Fuerzas Multinacionales Europeas ya existentes; preparar la creación de un Mando Europeo de Transporte Aéreo; aumentar el número de tropas que pueden ser desplegadas con rapidez y, por último, aumentar también la capacidad estratégica de transporte y evacuación marítima de tropas. Estos son algunos de los objetivos a los que los países europeos, en el marco de la UE, deben tender para cumplir ese objetivo de tener unos recursos de defensa suficientes.

Pero, ¿dónde estamos en este momento? Evidentemente podemos decir que se ha avanzado mucho en los últimos años. Después de todo lo andado en 1999, en el año 2000 también se da un paso importante en el Consejo de Feira y, finalmente, en la Cumbre de Niza, que ha tenido una amplia cobertura informativa y en la que también estuvo presente, aparte del tema de la estructura institucional de la ponderación de los votos y otros temas, el tema de la Política Exterior y la Política de Defensa y Seguridad Común, poniendo en marcha las instituciones ya previstas por Helsinki para que podamos, en suma, estimar y considerar que hemos avanzado de una manera suficiente.

5. CONCLUSIONES: LAS DIFICULTADES A LA CONSOLIDACIÓN DE LA PESDC

Existen enormes y serias dificultades a las que no quiero dejar de aludir. No quiero entrar en la precisión de la descripción de las instituciones, que serán abordadas en otra parte de este libro. Se trata de «dificultades políticas» en un sentido amplio.

La primera dificultad política que se plantea, y en la que ya se está trabajando, es la de la definición de un marco para las relaciones entre Unión Europea (de esa Unión dotada de una vertiente defensiva), y la otra gran organización defensiva, la OTAN. El cómo estructurar esas relaciones plantea serios problemas. Teóricamente, para llevar a cabo determinadas misiones de paz, los europeos podrían utilizar los recursos de la OTAN sin necesidad de implicar a la Alianza Atlántica en su conjunto ni a los americanos. Este concepto, de *fuerzas separables pero no separadas*, se elabora hace aproximadamente cinco años, pero hasta que no se ha planteado el problema de la Defensa Europea, nadie lo había discutido. Actualmente, hay algunos países, en concreto Turquía, que dicen no estar de acuerdo y se oponen de manera drástica a esa idea. En el caso de Turquía, el planteamiento de oposición es el siguiente: ustedes los europeos quieren llevar a cabo una serie de operaciones utilizando recursos de otra organización a la que yo pertenezco, pero la UE no me van a dar explicaciones de cómo van a utilizar esos recursos, ni me van a dejar participar en la toma de decisiones. En úl-

tima instancia, el problema es quién va a tomar la decisión y quiénes van a participar en esa toma de decisión y el gobierno turco dice que, o bien participa en la toma de decisiones o, evidentemente, no estará de acuerdo en que se utilicen medios OTAN para misiones llevadas a cabo por la Unión Europea.

Plazo evidentemente indeterminado en la toma de decisiones de una organización de la que no es miembro, ése es un problema en el que se está trabajando y acerca del cuál existen distintas posibilidades de llegar a alguna solución, aunque éstas sean complejas y difíciles. En las últimas reuniones plenarias y comisiones de la Asamblea del Atlántico Norte, en la que están representados los turcos, éstos no han desaprovechado la ocasión de manifestar su descontento, incluso su oposición, a dichos planes. Es decir, en ese sentido, representan claramente una dificultad.

En algún momento, y también he tenido la ocasión de presenciarlo en ese tipo de reuniones, los americanos han manifestado su inquietud por lo que se estaba haciendo en Europa en el ámbito de la defensa. Ello es especialmente curioso porque durante mucho tiempo, los americanos venían diciendo que los europeos debían «arrimar el hombro», es decir, participar en la carga de la defensa. Sin embargo, cuando los europeos han empezado a dar pasos en el sentido de organizar su propia defensa, los americanos han empezado a preocuparse porque les parece que puede haber un intento de ruptura y que el Atlántico se convierta así en una especie de abismo. En ese momento aparece una idea: que todo lo anterior hay que hacerlo sin romper ni debilitar el llamado *vínculo trasatlántico*, lo que de alguna manera significa que no hay que romper ni debilitar la OTAN y, por lo tanto, hay que tranquilizar a los estadounidenses en el sentido de que, cuando hablamos de la Defensa Europea, no se trata de romper esa organización cuyo éxito histórico es evidente y cuyas ventajas para Europa han sido también patentes.

Aquí aparece también otro problema, el de Francia. Francia es, de entre todos los países de la UE, el que tiene, por decirlo de alguna manera, menos «entusiasmo trasatlántico» y el que, por lo tanto, siempre apuesta por una Europa autosuficiente que no tenga ne-

cesidad de nada. Es decir, que le gustaría incluso que esa Defensa Europea no tuviera nada que ver con la OTAN de la que, recordemos, Francia es miembro, pero no de su estructura militar. Al igual que nosotros, Francia tuvo ocasión de entrar en el año 1997 en la estructura militar integrada, pero no lo hizo. A lo mejor estoy equivocado, pero a mí me da la impresión de que, en la actualidad, los franceses están arrepentidos de dicha decisión. Pero lo cierto es que no lo están y, por lo tanto, ahí hay una situación que no podemos olvidar porque, eso también va a plantear en un futuro más o menos próximo algunos problemas.

Yo creo que es evidente que hay que desarrollar esa Defensa Europea y que hay que mantener el vínculo trasatlántico. Al plantearse un nuevo horizonte habrá que transformar algunas cosas. Hay que prestar atención también a los puntos de vista de los estadounidenses que han hablado de que no hay que duplicar esfuerzos. Así pues, por ejemplo, se ha planteado el problema del planeamiento, el de las operaciones y, en definitiva, el de la defensa. El planeamiento es una operación muy compleja y requiere desde recursos de inteligencia muy amplios, hasta una serie de aportaciones extraordinariamente complicadas. Los que no somos expertos en el sentido estricto de la palabra, quizás nos cueste trabajo entenderlo, pero en cuanto hablas con un experto militar enseguida te convence de que eso que llaman el *planeamiento militar* o de una operación, es algo extremadamente complicado.

Una de las cuestiones que se han planteado también, esta vez desde la OTAN, se basa en que si la Alianza Atlántica tiene ya sus capacidades de planeamiento bien acreditadas, entonces no tiene ningún sentido que la UE quiera crear otras posibilidades, otras capacidades de planeamiento propias, ya que podrían utilizarse las de la OTAN e, incluso, resolverse esos problemas de toma de decisiones a los que me he referido anteriormente. Esta es otra de las cosas de las que se está hablando y, por lo tanto, será otro de los problemas que nos vamos a encontrar en un futuro más o menos inmediato.

En esta línea, yo creo que a lo que hay que tender es a no prescindir del vínculo trasatlántico porque, me parece, sería algo negativo. No en vano, yo escribo esto en nombre de la Asociación Atlán-

tica, o representando a la Asociación Atlántica Española. Lo que sí creo que hay que hacer es equilibrarlo. Pero para equilibrarlo hay un tema muy importante: los europeos se tienen que retratar, es decir, tienen que gastarse más dinero. Cuando yo he hablado con algunos americanos de este tipo de cuestiones, en más de una ocasión terminan preguntándome si los europeos se van a gastar más dinero. Más o menos, lo que vienen a decir es que, con el dinero que nos estamos gastando no vamos a hacer nada. Cuando hablamos de reequilibrar, o de que «los americanos mandan demasiado y tendrían que mandar un poco menos», y cuando decimos que son «un gigante y que nos tratan como si fuéramos enanos» y todo ese tipo de cosas, tenemos que ser conscientes de ese viejo principio que vale para tantas cosas en la vida: «el que paga manda». Así que, si nosotros queremos mandar más, tenemos que gastarnos más, lo que plantea unos presupuestos de defensa que, en algunos casos, como el español, es muy bajo e insuficiente.

Aquí se plantea otro problema, esta vez de ámbito político, y es que los políticos tienen que explicar a la opinión pública que ese gasto es útil, conveniente, necesario y, por supuesto, posible. A su vez esto un problema de prioridades porque los Estados tienen muchos compromisos que cumplir, muchos de ellos muy útiles, muy convenientes y necesarios también, por lo que todo eso es muy difícil. Pero, si no nos planteamos en serio esos problemas habremos vuelto al terreno de la retórica, habremos vuelto a las grandes proclamaciones, dejando de lado ese lenguaje de estos dos o tres últimos años mucho más realista, basado en compromisos concretos y en realidades concretas y específicas. Esta es la situación.

Yo simplemente querría, para concluir, expresar mi convicción de que «la hora de la Defensa Europea» no es una hora ociosa, en el sentido de que, si no nos ocupamos de ello, va a verse afectado el conjunto de ese proceso de construcción europea que yo creo que a todos nos interesa y por el que todos hemos apostado, convirtiéndolo en una gran empresa no solo ya nacional, sino de todos los países que forman parte de la UE. Hay que comprender que el componente defensivo no es un apéndice más o menos prescindible, sino un elemento necesario del proceso.

DEBATE

Antonio Pérez-Maura (estudiante de quinto curso de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria): Una nación que pretenda estar en las mesas o foros internacionales necesita, evidentemente, unos medios coercitivos, como pueden ser de defensa, como bien ha expuesto el Sr. Muñoz-Alonso, pero yo no sé hasta qué punto es necesario. Me refiero a las famosas divisiones del Papa a las que usted se ha referido. No se puede negar que una institución como el Vaticano tenga un cierto peso moral, no político, en el mundo actual y ello sin tener un ejército y, en cambio grandes ejércitos, como los de la antigua Unión Soviética, parecen estar un poco de capa caída en ese mismo ámbito internacional, a pesar de ser unos ejércitos poderosísimos, quizás menos operativos y algo oxidados, como se suele decir, pero que están ahí, evidentemente. Entonces yo quería saber si esa expresión no se puede matizar.

Alejandro Muñoz-Alonso: Yo estoy completamente de acuerdo en el sentido de que la frase de Stalin vale para lo que vale, porque, al Papa no le ha ido nada mal en cuanto a influencia internacional sin tener divisiones de ese tipo. Pero bien sabemos que, en este caso, es otro tipo de influencia, estoy hablando de una influencia política, y la influencia del Papa, que es indudable, es una influencia moral. Es curioso que el Vaticano ganó en prestigio e influencia cuando ganó poder temporal allá por los años sesenta del siglo pasado (en realidad fue hasta el setenta, aunque lo perdió casi todo en el sesenta). Lo cierto es que tenía la fuerza que tenía, pero sobre todo, en el ámbito estrictamente católico, desborda incluso ese propio ámbito cuando ya no tiene ningún poder temporal. Al Vaticano le fue bien dejar de ser un Estado, en el sentido clásico de la palabra, para convertirse en un Estado simbólico y, en ese sentido, me parece que eso fue un progreso para la Iglesia, aunque tardaron en verlo. Pero estamos hablando, por tanto, de una influencia moral, un peso de otro tipo, distinto del político. Con respecto al caso de la Unión Soviética, Rusia tenía un ejército muy poderoso, adaptado a una circunstancia del mundo. Hoy día está haciendo un esfuerzo, lo que pasa es que tiene serias dificultades para adaptarse a una situación distinta. Aunque Rusia pesa mucho menos que la Unión Soviética, todavía pesa, y lo hace por muchas razones y no es la menor el que siga siendo una potencia nuclear.

Antes he hablado de algún modo del Papa, pues podemos hablar ahora de otro ilustre clérigo, en este caso español, el Cardenal Cisneros, el cual, cuando aquellos nobles un poco levantiscos fueron a verle, se asomó a la ventana mostrando unos cañones y les dijo: «esos son mis poderes». Los

poderes del Cardenal eran unos cañones. Debo parecer un enorme militarista, pero simplemente creo que hay que decir que, al final, en el mundo en que estamos, el peso político está respaldado por el peso militar. Rusia fue una potencia muy importante en Europa durante toda la primera parte del siglo XIX; la Rusia de Alejandro I y, en buena medida también, la de Nicolás I. Tanto es así que se dice que, en aquella época, no se hacía nada en Europa sin que el Zar diera su visto bueno. El Zar era una gran potencia y cuando el Emperador de Austria, todavía no era Austria-Hungría, se veía agobiado, le llamaba para que le prestara tropas para resolver el problema, en concreto en la revolución del '48. Cuando el Zar pierde este poder, y lo hace en la derrota de la Guerra de Crimea en 1856, cuando unas fuerzas militares cuantitativamente mucho menos numerosas que las suyas, formadas por franceses e ingleses fundamentalmente, y por los turcos que participaban también en aquella guerra, tomaron Sebastopol, queda demostrado que el ejército ruso de aquel momento no estaba actualizado: el armamento que tenían se les había quedado viejo, el Zar Nicolás I no había puesto su armamento al día. Tenía recursos humanos, muchos, pero no le sirvieron para nada y eso también abrió una enorme reflexión. Es decir que, nuestro peso internacional viene dado por nuestro propio peso militar y, en la medida en que tengamos un peso militar obsoleto, nuestro peso político también decrece.

Antonio Pérez-Maura: En parte estoy de acuerdo con usted. El ejército es muy importante y hasta se le puede ver como un servicio a la sociedad, pero no estoy de acuerdo con lo que dice del Papa, que sólo es una influencia moral, también es una influencia política. No se puede olvidar cómo Juan Pablo II tomó el muro de Berlín y fue una gran influencia en Polonia, que fue donde comenzó el decaimiento de la Unión Soviética. Y no es este ejemplo el único, sino también podemos estudiar el caso de Suiza que no tiene ejército pero, con un poder económico, logra respeto. También, en Latinoamérica, es el caso de Nicaragua. Entonces, existen casos en donde no se necesitan ejércitos.

Alejandro Muñoz-Alonso: Me parece muy respetable su opinión, pero no estoy de acuerdo con ella. Lo político y lo moral no son ámbitos estancos sino que, evidentemente, hay conexiones, y cuando hablo del poder moral del Papa, y lo subrayo, no quiero decir que lo moral, en ocasiones, no tiene desviaciones políticas. El Papa influyó mucho, sobre todo en la evolución de los acontecimientos en Polonia, y Polonia fue un revulsivo para el resto del bloque soviético, es evidente, pero lo hizo empezando con una toma de posición evidentemente moral. Lo que pasa es que, insisto, lo moral tiene repercusiones políticas. Hoy mismo en España, cuando se está

hablando, por ejemplo, del problema en el País Vasco, se está diciendo que hay un problema que es un problema moral y que hay ciertas cosas que ya ni siquiera son una cuestión de toma de posición política, sino que están por encima otros valores distintos de los estrictamente políticos. Por lo tanto, yo sitúo al Papa ahí, y veo claro el hecho de dejarlo ahí.

Con respecto a Suiza, sí tiene ejército, y un ejército muy bien preparado, formado por los ciudadanos que, hasta muy entrados en edad, continúan entrenándose. A mí me gusta mucho Suiza, y es frecuente, cuando andas por allí, ver en verano, que es cuando yo voy, gente ya mayor con su mosquetón y su uniforme, haciendo prácticas. Ese ejército puede valer para lo que valga. Algunos dicen que Hitler podría haber invadido Suiza y no la invadió. Pasaron mucho miedo los suizos pero en aquel momento llevaron su potencia militar al máximo que pudieron al mando del General Guisan, que era el jefe del Estado Mayor en aquel momento y un gran General, porque estaban dispuestos a defenderse con las armas, no con otro tipo de instrumentos.

En el caso de Latinoamérica, no es Nicaragua quien no tiene ejército, sino Costa Rica, en América Central. No tiene ejército, pero tiene unas fuerzas policiales que son como un ejército, es decir, hay países que se engañan y entonces dicen «nosotros no tenemos ejército», pero tienen unas fuerzas policiales con blindados y con una serie de cosas que dices: «pues no lo llamaran ustedes ejército, llámelo como quiera, me da igual, pero al final son ejército». En todo caso, Islandia no tiene ejército, pero porque se lo puede permitir. Pero yo insisto en que estoy hablando de Europa por una parte y, evidentemente, de España, y ni Europa, ni España se pueden permitir no tener un ejército porque tienen otras dimensiones y son otro tipo de entidades políticas y si quieren conseguir ese peso político que tanto desean, deben de tenerlo. Para mí eso es incuestionable pero, en fin, en todo caso, la discrepancia de opiniones es lo más sano que puede existir en una sociedad libre.

Vicente Garrido Rebolledo: Permíteme Alejandro, y permítanme el resto de los asistentes, que les cuente algo, que a algunos les puede resultar anecdótico, con respecto al ejército popular suizo. A los veinte años (a los dieciocho si uno es voluntario) es obligatorio presentarse en la «Rekrutenschule» para hacer durante un período de diecisiete semanas un curso de formación inicial como soldado. Una vez superado dicho curso, uno se convierte en soldado del ejército suizo. Entre los veinte y los cuarenta años, todo soldado suizo está obligado a caber en el uniforme, porque si de los veinte a los cuarenta años, cuando tiene que ir cada dos años a un curso

de refresco del servicio militar durante un período de dos a tres semanas (y que al final de la vida como soldado no profesional suman un total de 280 a 300 días), no cabe en el uniforme, tiene que hacerse otro nuevo y pagarlo de su bolsillo. Tiene que mantener el fusil en casa bien cuidado con los cartuchos que se le dan y tiene que ir a hacer prácticas de tiro los años que no tiene servicio militar, con la desgracia de que, si de cien objetivos falla cuarenta y dos o tres no aciertan ni siquiera a alcanzar la diana, tiene que repetirlos durante varios fines de semana hasta que acierte.

Mariola Croche de Acuña: Primero, muchísimas gracias al Sr. Alejandro Muñoz-Alonso por sus palabras. Quería hacerle dos preguntas muy breves: la primera es que si no desacredita la propia política y a los gobiernos el decir que el poder político se sustenta en lo militar y, la segunda, ¿hasta qué punto es moral realizar grandes inversiones en un ejército al que usted se ha referido?, ¿por qué no se utiliza ese dinero para acabar con problemas como los que hay en el Tercer Mundo?

Estudiante de doctorado de la UAM: Se habla de que las guerras del futuro en vez de ser militares, puedan ser más bien económicas. ¿No sería más interesante incidir en vínculos económicos y que el poder de Europa sea un poder económico en sí más que militar, teniendo en cuenta la situación que tenemos, es decir, la competencia con Estados Unidos?

Alejandro Muñoz-Alonso: Me parecen preguntas todas ellas interesantes. Yo no creo que desacredite al poder político el decir que está apoyado (aunque he dicho respaldado) en un componente militar ya que, en realidad, es un componente de lo que es, el Estado. La política es siempre, de una o de otra manera, una lucha por el poder o un equilibrio de poderes, es decir, hay que contar con el concepto poder. El poder tiene una estructura compleja, de la cual forma parte el recurso a la fuerza, como decía Max Weber, «como último recurso», pero hay que contar con él. La violencia legítima que hay que ejercer en determinados momentos, bien en el interior (policía) bien hacia el exterior (ejército), es un gasto inútil, tan inútil como pagar una prima de seguros. Es decir ¿para que pagamos una prima de seguros?, para «por si acaso», pues eso mismo pasa con el caso de la defensa. Es decir, son ciertos tipos de gastos que hay que hacer porque los necesitas y, aunque puede ser que no te pase nada, estás cubierto «por si acaso». Yo comprendo que eso es lo que lleva los ciudadanos a decir, en algunas ocasiones, que prefieren que esto lo destinen, tu decías muy generosamente, para el Tercer Mundo, muchos dicen para las necesidades que tenemos aquí, que hay muchas, y lo que hace falta, me parece, es comprender eso que he dicho antes: que no es un gasto adicional, sino que es

un gasto absolutamente necesario, y un poco el fundamento y la justificación de los demás gastos porque es lo que te da, de alguna manera, seguridad. No en vano, yo acabo de hablar ahora de los seguros, es decir, es seguridad, esto es, estamos financiando la seguridad, que es un componente fundamental de la vida. Cuando uno analiza históricamente la fundación de una ciudad, ¿qué es lo primero que hacen los que fundan la ciudad?: una muralla. Y cuando no hay muralla siempre hay unos invasores, no se sabe de dónde vienen, pero siempre había alguno. El que no está defendido lo suele pagar, y lo paga caro, incluso con la desaparición.

¿Qué serían mejor, las guerras económicas? Las guerras son las que te plantean si hubiera un posible acuerdo de todos que dijera que sólo nos vamos a pelear económicamente. De hecho, actualmente, ¿qué guerras va a haber entre Estados Unidos y Europa?: las económicas. Sabemos que no va a haber de las otras y entre los distintos sectores europeos también hay guerras económicas en el interior de la Unión Europea, guerras en el sentido de competencia y de intereses distintos (porque yo prefiero vender mis propios productos a que los venda éste que es muy amigo mío, pero prefiero venderlos yo). Pero las guerras son las que son y, en el futuro, tenemos que tener previsto que puede haber conflictos con recurso a la fuerza y que puede haber conflictos que, seguramente, no van a ser por fortuna como los del pasado, ya que está pasada y superada la época de las guerras totales que se han dado, sobre todo, en el siglo XX, guerras brutales, salvajes... Yo soy muy duro con esas guerras porque creo que han sido el gran fracaso de la Humanidad y del Mundo Occidental. Unas guerras que han sido las guerras de los civiles, porque se ponía unos uniformes a personas que no eran militares, sino civiles y a luchar...

Las guerras del futuro, si es que las hay, van a ser guerras mucho más localizadas, mucho más profesionales, donde evidentemente se van a utilizar recursos de otro tipo, informático o electrónico, y hay que estar preparados para ello. Lo que estoy diciendo cuando hablo de defensa, sobre todo a la hora de tener una defensa adecuada, es que esa defensa tiene que ser la que, más o menos, vayamos previendo, que va a ser la defensa del futuro y, por lo tanto, nos van a hacer falta ejércitos más reducidos, ejércitos más profesionales y más profesionalizados, preparados para lo que van a ser las guerras del futuro, porque no vemos otro tipo de amenazas.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

Enrique González Sánchez

Diplomático

Director – Secretaría General del Consejo de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se ha convertido ya en un actor importante de las relaciones internacionales y ello, pese a carecer aun de personalidad jurídica. La UE se está convirtiendo también en un actor en el ámbito de seguridad y defensa, pese a que la nueva PESDC se encuentra todavía en desarrollo, estando previsto el objetivo final de creación de una fuerza de reacción rápida para el año 2003, pese a que la Unión podría comenzar a ser operativa en este ámbito a finales de 2001. En todo caso, la Unión es ya hoy un interlocutor privilegiado de esa otra organización internacional tan importante en el ámbito de la defensa, la OTAN.

La Unión Europea ha obtenido visibilidad en el ámbito internacional a través de la PESDC, una mayor visibilidad a la que ha contribuido también la designación del primer Alto Representante de la PESDC, el español Javier Solana, el cuál no sólo está dando visibilidad a la Unión, sino que (algo más importante), está contribuyendo con su actuación en nombre de la UE a la solución y mejora de conflictos o a evitar que otros de carácter potencial lleguen a desencadenarse, todo ello, con objeto de preservar la paz y la estabilidad, objetivo de la propia PESDC. Así pues, en dos zonas muy prioritarias para la Unión, como son los Balcanes Occidentales y Oriente Medio, aunque la situación sigue siendo preocupante, la contribución de la Unión ha permitido sentar las bases en determinados casos para soluciones negociadas, como en el caso reciente de la antigua república yugoslava de Macedonia, o, al menos, evitar un empeoramiento de la situación.

2. ANTECEDENTES DE LA PESC

La PESC aparece en 1992, con el Tratado de Maastricht, que establece una nueva arquitectura europea mediante la creación formal de la Unión Europea, basada en tres pilares: uno, el pilar comunitario, existente desde los años cincuenta, y dos nuevos, no comunitarios, aunque tampoco estrictamente intergubernamentales, la Política Exterior y de Seguridad Común, el llamado segundo pilar, y la Cooperación en Asuntos de Interior y de Justicia (CAJI), el tercer pilar. Por lo tanto, a partir de 1992 cambia, por vez primera la naturaleza del proceso de integración, en el sentido de que hasta entonces, el avance en dicho proceso se había llevado a cabo en todo momento a través del cauce comunitario, tal y como habían previsto los llamados «padres de Europa».

A partir de Maastricht, dicho proceso se canaliza también a través de los otros dos pilares, que, como acabo de señalar, no pueden ser caracterizados estrictamente como intergubernamentales. Ello se debe a dos razones que se complementan: en primer lugar, porque constituyen componentes de la propia UE y participan con ello de la naturaleza supranacional de dicha organización; en segundo lugar, de manera más concreta, porque tanto en el caso del segundo como del tercer pilar, es posible la adopción de decisiones por mayoría cualificada. Aludir a la adopción de decisiones por mayoría cualificada significa que el Estado miembro que haya votado en contra de dicha decisión verá imponérsele su contenido, con lo que ello implica en cuanto a limitación de soberanía, lo cuál resulta incompatible con lo que entendemos por intergubernamental.

En realidad, la extensión del criterio de adopción de decisiones por mayoría cualificada viene a ser como una especie de termómetro para medir el grado de progresión hacia el objetivo último integrador, en cuanto que la extensión de dicho criterio pone en evidencia la mayor profundización en el desarrollo de las políticas de la Unión. En este sentido, si bien en el caso del primer pilar la mayoría cualificada constituye ya el criterio generalizado para la adopción de decisiones, en el caso del segundo y del tercer pilar, su utilización es mucho más restringida y rige en realidad una «cultura de consen-

so» en la que, incluso, en los casos en que su utilización está prevista, tiende a buscarse el acuerdo de todos los Estados miembros en relación con el tema planteado.

La PESC, aunque resulta ser una política reciente de la UE, tiene su antecedente en la antigua Cooperación Política Europea (CPE) ya existente desde mediados de los años setenta como marco de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, destinado a facilitar el intercambio de información, el mantenimiento de consultas y, en su caso, la concertación en materias de política exterior. El Tratado de Maastricht lo que hace es retomar el contenido de la antigua CPE, convertirlo en PESC y, como PESC, hacer de él uno de los pilares de la UE, con el único aditivo que supone la posibilidad de poder adoptar en su seno también decisiones jurídicas.

En efecto, en la CPE todos los actos adoptados eran actos políticos. En la nueva PESC, aunque la mayoría siguen siendo actos políticos, se prevé también la posibilidad de adopción de actos jurídicos, las llamadas acciones y posiciones comunes de la Unión. Con la creación de esta nueva arquitectura europea no sólo cambia la naturaleza del proceso de integración, sino que se produce también un nuevo equilibrio institucional al nivel de la Unión, al concentrarse la mayoría de los poderes, en el caso del segundo y tercer pilares, en el ámbito del Consejo, mientras que se mantiene el equilibrio preexistente a nivel de la Comunidad.

En todo caso, el Tratado de Maastricht incluye en su artículo C, actualmente artículo tercero del TUE, el llamado «marco institucional único», es decir, el mantenimiento de las mismas instituciones para los tres pilares, aunque con competencias diferentes en cada caso. Con la creación de la PESC no se lleva a cabo la «comunitarización» de dicha política, pero sí lo que yo llamaría una «bruselización» de la misma, en el sentido de que, con anterioridad a Maastricht todas las realizaciones de la antigua CPE se llevaban a cabo en y desde las capitales, mientras que a partir de Maastricht el centro de gravedad de la nueva PESC se desplaza a Bruselas y es en el marco de las Instituciones de la Unión donde el contenido de la misma va a irse materializando.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 tiene una importancia más limitada que los tratados anteriores, en cuanto que no establece una nueva etapa en el proceso de integración europea. En efecto, el Acta Unica Europea en 1986 y el Tratado de Maastricht en 1992 constituyen dos hitos fundamentales en dicho proceso, mediante el establecimiento, respectivamente, del Mercado Interior y de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El Tratado de Ámsterdam incluye, no obstante, un elemento importante, que ha pasado algo desapercibido, pero cuya virtualidad para el futuro puede resultar especialmente importante, en particular, en la perspectiva de la ampliación, la introducción en el Tratado de la llamada «cooperación reforzada», comúnmente conocido como *criterio de la flexibilidad*, es decir, la posibilidad por parte de un número limitado de Estados miembros de llevar a cabo determinadas realizaciones en el ámbito de la Comunidad sin que en las mismas participen necesariamente el resto de los Estados.

3. LAS APORTACIONES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

El Tratado de Ámsterdam, no obstante, es también importante por el refuerzo que supone de la Política Exterior y de Seguridad Común. En este sentido, las novedades que introduce el nuevo tratado tienen en cuenta y encuentran su justificación en la experiencia de funcionamiento de la PESC a lo largo de los cinco años anteriores y, en especial, en las debilidades o carencias detectadas a lo largo de dicho período. En el Tratado de Ámsterdam se introducen en el TUE una serie de nuevas disposiciones en materia PESC que tratan de hacer frente a dichas carencias o rellenar las lagunas que la experiencia había puesto de manifiesto a lo largo del período anterior.

Una primera carencia puesta de manifiesto desde la creación de la PESC e, incluso, durante la antigua CPE, hacía referencia a la falta de visibilidad de la Unión en el escenario internacional. Pues bien, para hacer frente a la misma el Tratado prevé la designación de un Alto Representante de la PESC, cuyo primer y actual titular es el español Javier Solana, antiguo Secretario General de la

OTAN. Con su nombramiento, los Estados miembros ponen de manifiesto su deseo de contar con una personalidad política de primer orden para dicho puesto, el cual se hace coincidir con el de Secretario General del Consejo, de manera coherente con el deseo de los Estados miembros de concentrar la mayor parte de las competencias en materia PESC en el ámbito de dicha institución.

A efecto de asistir al Alto Representante en el desempeño de sus funciones, el Tratado prevé igualmente la creación de una Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR), más conocida como Unidad Política, a través de cuya creación se hace frente al mismo tiempo a otra carencia experimentada durante el período anterior. En efecto, en la mayoría de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados nacionales existen órganos de seguimiento y análisis de la actualidad internacional y de previsión sobre su evolución futura, los cuales elaboran informes a las autoridades respectivas, a efecto de facilitar la adopción de las decisiones políticas más oportunas. La ausencia de dicho órgano en el seno de la Unión motivó su creación, también en el marco del Consejo, como instrumento para la observación y el análisis de la situación internacional, la evaluación de los intereses de la Unión, la alerta rápida ante la eventual aparición de situaciones de crisis y la elaboración de documentos de opciones políticas.

La PESC, establecida en Maastricht, mantuvo el carácter consensual que había caracterizado a la antigua CPE, con lo que ello implica de dificultad de adopción de decisiones en una Unión constituida por 15 Estados miembros con intereses y posiciones a menudo diferentes e incluso, opuestas. En este sentido, el Tratado de Ámsterdam modifica las modalidades para la adopción de decisiones en el ámbito de la PESC, mediante la extensión de la aplicación de la mayoría cualificada.

Según el apartado 1 del artículo 23 del TUE en su nueva redacción, las decisiones PESC (estrategias comunes —nuevo tipo de actos jurídicos introducidos por el Tratado de Ámsterdam—, acciones comunes, posiciones comunes) se adoptan por unanimidad, sin que la abstención impida la adopción de dichas decisiones. En el mismo apartado se incluye la referencia a la llamada «abstención construc-

tiva», según la cuál un Estado miembro que se abstenga podría, en su caso, acompañar su abstención de una declaración, a efecto de no estar obligado a aplicar la decisión, pero admite que ésta sea vinculante para la Unión. Se trataría de una aplicación similar en el ámbito de la PESC del contenido de la cooperación reforzada, prevista para la Comunidad en el título VII del TUE. El apartado 2 del artículo 23 señala que se adoptarán por mayoría cualificada las acciones comunes, posiciones comunes o cualquier otra decisión basada en una estrategia común, así como cualquier decisión por la que se aplique una acción común o una posición común. La ponderación de votos es la misma que en el caso de la Comunidad (art. 205.2 del TCE), exigiéndose un mínimo de 62 votos a favor, que representen la votación favorable de 10 miembros como mínimo. Si se tiene en cuenta el carácter muy general de las estrategias comunes y de algunas acciones o posiciones comunes, se comprende la gran importancia de este apartado, que posibilita la adopción por mayoría cualificada de decisiones eventualmente muy relevantes para los Estados miembros. De ahí la inclusión en el mismo apartado de una cláusula de salvaguardia según la cuál, un Estado miembro podría oponerse a la votación alegando «motivos importantes y explícitos de política nacional». Se trataría también en este caso de una aplicación similar en el caso de la PESC del antiguo «Compromiso de Luxemburgo» previsto en la Comunidad desde enero de 1966. En el caso de recurso a dicha cláusula, el Consejo, por mayoría cualificada, podría pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo, a efecto de una decisión por unanimidad al respecto por su parte. El criterio de la mayoría cualificada no se aplica a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la seguridad o de la defensa, las cuáles serán objeto de adopción, en todo caso, por unanimidad.

Otra novedad de Ámsterdam va a ser la inclusión formal en el Tratado de la figura de los llamados «representantes especiales de la UE». Con anterioridad, la Unión había procedido ya al nombramiento de los entonces llamados enviados especiales de la UE, aunque dicha figura no apareciera recogida en el Tratado. Se trataba de hacer frente a otra laguna, la carencia de representantes propios de la Unión en países terceros. En efecto, la organización del Servicio Exterior de cualquier Estado nacional implica la existencia de una

administración central, el Ministerio de Asuntos Exteriores, y lo que pudiéramos llamar una administración periférica, constituida por una red más o menos extensa de representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, dependiendo de la importancia del país de que se trate. En el caso de la Unión no existe, como ya he indicado, una red de representaciones en el exterior, pues las delegaciones muy numerosas de la Comisión en países terceros limitan sus competencias a las de la propia Comisión, siendo muy limitadas, por lo tanto, en el ámbito de la PESC y sin poder, por ello, actuar como representantes de la Unión.

En el Tratado de Maastricht ya se intentó subsanar dicha carencia mediante la inclusión en el mismo del actual artículo 20 del TUE, en el que se prevé la cooperación entre las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en terceros países, en las conferencias internacionales y ante las organizaciones internacionales. Dicha disposición, aunque importante en cuanto posibilita intercambios de información, realización conjunta de informes o gestiones en nombre de la Unión u otras actuaciones conjuntas, bajo la dirección del país que representa a la Presidencia, resultó limitada en lo que se refiere a sus posibilidades y de ahí que, ya con anterioridad a Ámsterdam se procediera a la designación de enviados especiales de la Unión para representar a la misma en determinados países o zonas geográficas de especial interés para la UE. Tal fue el caso, en primer lugar del nombramiento del italiano Aldo Ajello como Enviado Especial de la UE para la Región de los Grandes Lagos, en África Central, o la designación algo más tarde del español Miguel Ángel Moratinos como Enviado Especial de la UE para el Proceso de paz en Oriente Medio. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam los antes llamados enviados especiales se han convertido en Representante Especiales de la UE, tal y como se prevé en la actualidad en el TUE, continuando de hecho con su actividad precedente, aunque se ha reforzado su relación directa con el Alto Representante de la PESC.

El Tratado de Ámsterdam modifica también la composición de la Troika, cuya importancia se ha venido reforzando, especialmente como instrumento de apoyo a la Presidencia en su responsabilidad

de gestión de la PESD. En la actualidad, la Troika está compuesta por el representante del país que ostenta la Presidencia del Consejo de la UE, el Alto Representante del Consejo de la Unión —o que éste designe como su representante—, el representante del país que ostentará la Presidencia en el semestre sucesivo y el representante de la Comisión. La Troika juega un papel especialmente destacado en la puesta en práctica de los numerosos compromisos de diálogo político que la Unión tiene establecidos con países terceros. Otra novedad de Ámsterdam fue la de dar la posibilidad al Alto Representante de actuar en nombre de la Presidencia en los encuentros de diálogo político con países terceros.

Finalmente, el Tratado de Ámsterdam sienta las bases para el desarrollo ulterior de la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), mediante la inclusión formal en el TUE de las llamadas «misiones Petersberg», entendiéndose por tales las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de mantenimiento de la paz y las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. La denominación Petersberg procede del nombre de la ciudad alemana en donde se reunió en junio de 1992 el Consejo ministerial de la Unión Europea Occidental (UEO), que decidió, entre otras cosas, la incorporación de estas funciones al ámbito de competencias de dicha organización. Posteriormente, las mismas han sido asumidas como competencias propias de la Unión y aparecen recogidas en el artículo 17.2 del TUE. La inclusión de dichas competencias ha promovido, no obstante, un debate sobre la posible actuación autónoma de la Unión para llevar a cabo una intervención con fuerzas militares o la necesidad, en su caso, de seguir contando con una resolución previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en este sentido.

La puesta en marcha de la PESD tiene lugar algo más tarde. Concretamente, en la Cumbre franco-británica de diciembre de 1998 en Saint-Maló estos dos países se ponen de acuerdo para promover el desarrollo de una nueva política en el ámbito de la seguridad y de la defensa, cuyo desarrollo va a tener lugar de una manera asombrosamente rápida, estableciéndose ya en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 el objetivo de la Unión de estar en condiciones de desplegar y mantener durante un míni-

mo de un año, a más tardar en el año 2003, unas fuerzas militares de hasta 50.000 o 60.000 efectivos capaces de ejercer toda la gama de «misiones Petersberg» en el plazo de sesenta días. En el Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 el objetivo anterior se complementa con el establecido en el ámbito de los llamados *aspectos civiles de la gestión de crisis*, dirigido a prever, también para el año 2003, la constitución de unos efectivos de hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales, en operaciones dirigidas a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis.

El Tratado de Niza firmado en febrero de 2001 y pendiente todavía de ratificación por la mayoría de los Estados miembros, incluye menos novedades en el desarrollo de la PESD, pues su objetivo prioritario ha sido el de abrir las puertas a la ampliación, mediante la previsión de las necesarias reformas institucionales que se hacían necesarias para hacer posible el proceso de ampliación y cuyo contenido no había podido ser acordado en la Conferencia Intergubernamental (CIG) que dio lugar al Tratado de Ámsterdam. En Niza, no obstante, se confirman los avances para el desarrollo de la PESD y se incluyen algunas novedades concretas en materia PESD, como son la aplicación del criterio de la mayoría cualificada para la designación del Alto Representante de la PESD y de los representantes especiales de la Unión y la extensión de la cooperación reforzada (flexibilidad) al ámbito del segundo pilar.

4. CONCLUSIONES

Como se ha visto hasta aquí, la Unión Europea se ha ido dotando, desde Maastricht, hasta hoy, de una serie de instrumentos y mecanismos suficiente en el marco de desarrollo de la PESD y de la PESD que le permite actuar ya como un actor importante en el ámbito de las relaciones internacionales. Igualmente la Unión aspira a ser operacional a partir de finales de 2001 en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este sentido, la cuestión fundamental no es ya la elaboración de nuevos instrumentos o mecanismos, sino la utilización de los existentes, es decir, el deseo real por parte de los Estados miembros de actuar con una sola voz en el marco de la PESD, en el escenario internacional.

DEBATE

Es indudable que la PESC, en cuanto que política exterior de la UE, no ha venido a remplazar a las políticas exteriores de los Estados miembros, sino a complementarlas. Pero también es verdad que el desarrollo del proceso de integración exige que paulatinamente los ámbitos de actuación de la PESC vayan siendo más amplios y profundos y remplazando con ello progresivamente a las políticas nacionales de los Estados miembros. Se trata, en todo caso, como señalaba el profesor Vicente Garrido en su presentación al indicar que «se ha avanzado mucho en lo teórico, pero queda aun mucho por hacer en lo práctico», de una cuestión de voluntad política, de avanzar en dicha vía utilizando los instrumentos ya existentes.

En este sentido, el debate sobre el futuro de la Unión, abierto por el Tratado de Niza, debería ser también una ocasión para interrogarse de manera más concreta sobre el papel de la Unión en el mundo, sobre la base, en todo caso, de los objetivos previstos en el Tratado, dirigidos a la preservación de la paz y la estabilidad entre las naciones, a la luz de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. En este sentido, las posibilidades de actuación de la Unión son múltiples, siendo necesario concretar los ámbitos geográficos y/o sectoriales de carácter prioritario para ésta, aunque a través de su cooperación con otros países terceros la misma debería ser capaz de ejercer su mayor o menor influencia en el conjunto del planeta.

En todo caso, parece evidente que los Estados miembros deberían ser capaces de hablar con una sola voz de manera regular en Naciones Unidas, el marco por excelencia para la preservación de la paz y la cooperación entre los Estados. Los Estados miembros deberían igualmente tratar de evitar el mantenimiento de relaciones privilegiadas estrictamente bilaterales con determinados países o grupos de países terceros, en el bien entendido de que su influencia en relación con los mismos será siempre mayor en la medida en que actúen con una sola voz en calidad de miembros de la Unión. En todo caso, éstas son ya cuestiones más específicas que preferiría reservar para el debate.

Embajador Juan Durán-Lóriga: me pregunto, y pregunto al conferenciante, si el progreso de la política exterior y de seguridad común y la ampliación no son empeños en cierto modo contradictorios y que se estorban el uno al otro, es decir, los países candidatos a entrar, incluso, los que ya han entrado, tienen sus propios problemas debido a su situación histórica y geopolítica y traen y aportan nuevos problemas de seguridad y de política exterior, es decir, que en cierto modo si se avanza en la política exterior y de seguridad, se complica la ampliación, y si se avanza en la ampliación se complica la política exterior y de seguridad. Me gustaría que el conferenciante me tranquilizase acerca de este punto.

Enrique González Sánchez: Muchas gracias, Embajador, por su pregunta que plantea de nuevo un tema que ya se planteó por primera vez a comienzos de los años setenta, con motivo de la primera ampliación de la Comunidad. En aquellos momentos no existía todavía la PESC, ni siquiera la CPE, pero la Comunidad estaba empezando a desarrollar o poner en marcha sus políticas comunes, tras el establecimiento final de la Unión Aduanera en 1968. Pues bien, en este sentido se temió ya entonces que la ampliación de la Comunidad podría suponer un freno al desarrollo del propio proceso de integración, planteándose con ello por primera vez la famosa disyuntiva entre «ampliación» y «profundización». La cuestión se diluyó ya entonces considerando que ampliación y profundización se complementaban y que su realización paralela suponía un avance en el propio proceso de integración. No obstante, la misma disyuntiva volvió a plantearse con motivo de las ampliaciones ulteriores y de manera especialmente relevante, con motivo de las negociaciones de adhesión de Grecia, España y Portugal, para de nuevo sustanciarse la cuestión considerando que ambos conceptos se complementaban y facilitaban el progreso integrador. El tema se ha vuelto a plantear con motivo del actual proceso de ampliación, que afecta ahora a un número muy considerable de países y no sólo en el ámbito de la PESC, sino con mucho mayor énfasis, en relación con otras políticas de la Unión. Al encontrarnos todavía en pleno proceso de negociación es muy difícil ahora que la cuestión quede ya resuelta, si bien la experiencia demuestra que las decisiones políticas tomadas de avanzar paralelamente en ambos procesos han sido siempre las acertadas, redundando en todos los casos en un avance en el proceso de integración europea. En todo caso, en lo que se refiere de manera más específica a la PESC, el capítulo de negociación correspondiente no está planteando ningún problema mayor en el ámbito de las negociaciones de adhesión. En realidad, la Unión mantiene ya relaciones privilegiadas con los países candi-

datos, que incluyen, en el marco de la PESC, la asociación muy frecuente de dichos países a las declaraciones y otras tomas de posición de la Unión, con lo que cuando ésta se pronuncia, lo está haciendo a menudo en nombre de 27 Estados europeos, con lo que ello implica, de una influencia aun mayor en el escenario internacional.

Jonathan Crespi (estudiante mexicano de la UCM): ¿cómo debe reaccionar la Unión Europea ante el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas?

Enrique González Sánchez: Supongo que se refiere al Acuerdo de Libre Comercio concluido recientemente en Québec. ¿Cómo va a reaccionar la Unión Europea? Aunque los temas comerciales no sean el objeto de mi exposición en este seminario, me atrevería a decir, dada la interrelación existente entre las materias del primer y del segundo pilar en el marco global de las relaciones exteriores de la Unión, que esa reacción tenderá a ser positiva, teniendo en cuenta el apoyo tradicional de la Comunidad a los procesos de integración en todo el mundo y, en particular, en América Latina. Todo ello independientemente de que dichos procesos convierten a sus participantes en competidores más fuertes frente a la Comunidad, pero a medio y largo plazo, todo ello redundará en un incremento global de los intercambios y, en última instancia, en una mayor riqueza y bienestar de todos los Estados afectados. Por otro lado, el hecho de que en Québec se haya recordado el carácter democrático de los Estados signatarios del Acuerdo de Libre Comercio implica una coincidencia con los principios inspiradores de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión y una garantía, en principio, de respeto de los derechos humanos, lo que constituye otro de los principios orientadores de la PESC en el sentido de que su respeto es también uno de los componentes fundamentales en las relaciones de la Unión con países terceros. Así figura además recogido en la generalidad de los acuerdos comerciales o de cooperación firmados por la Comunidad a lo largo de los últimos años.

MESA REDONDA:

LOS INTERESES COMUNES DE LA UE EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Isabel Tocino Biscarolasaga

Presidenta de la Comisión de Asuntos Exteriores
Congreso de los Diputados

En esta mesa redonda dentro del Seminario sobre «El futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común y de Defensa» nos corresponde hablar de los intereses comunes de la Unión Europea en materia de política exterior y yo, modestamente, voy a decirles qué es lo que entiendo por los intereses comunes de la Unión Europea en política exterior.

En principio, parece que todos los temas de política exterior son de interés para la Unión Europea y hablar con una única voz debería ser desde luego un objetivo y, desde mi punto de vista, una realidad por lo menos tan importante como el tener una moneda única, si queremos ser tenidos en cuenta, tenidos en consideración e influir más y mejor desde la Unión Europea. Sin embargo, la Política Exterior es una política de competencia de los Estados y es un elemento esencial, diría yo, de la soberanía de los Estados. Al ser responsabilidad de los Ministros de Asuntos Exteriores, parece muy difícil, por no decir imposible, que los Estados a través de sus gobiernos, de sus Ministros de Asuntos Exteriores, renuncien a definir o a ejecutar, incluso unilateralmente, y a coordinar la política exterior. Parece casi imposible que aceptaran que se diseñara la Política Exterior como tema que les incumbe sobre su propia soberanía. El proceso de Unión Europea es evolutivo, en movimiento, y si hay una característica que pueda definir la Política de Defensa y Seguridad Común es precisamente ese carácter evolutivo.

Lo importante y seguro es que durante esos cuarenta años de construcción europea realmente no se utilizaba ni siquiera el término de *Política Exterior Común*. Era como un tema tabú, diría yo. Se hablaba de muchas cosas. En numerosos Consejos Europeos se aludía a la necesidad de poner en común, de coordinar una Política Exterior de la Unión Europea, de la Comunidad Económica Europea primero, pero jamás se atrevían a utilizar el término de Política Exterior Común. Como mucho se hablaba de Cooperación Política y así, recordarán todos ustedes como fueron fracasando las distintas etapas en las que se quiso introducir algo que podía haber sido el germen de lo que hoy entendemos ya como Política Exterior y de Seguridad Común.

Fracasó la Comunidad Europea de Defensa en el año 1954 y fracasó el Plan Fouchet en 1961. En 1969, en la Cumbre de la Haya, también quisieron hablar y avanzar en esta cooperación política, así como en Luxemburgo en el año 1970, con el interesante informe Davignon. En Copenhague, en el año 1973, ya con la nueva ampliación a otros Estados miembros, se intentó relanzar este tema, pero las negociaciones no llegaron a buen puerto. En el año 1974, en París, también en el Consejo Europeo se habló de estos aspectos de política internacional. En 1975, Leo Tindemans, con su brillante informe en esta línea recomendó que se llegara a una definición y puesta en práctica de una política internacional de la Unión Europea; y en Londres, en 1981, hubo un nuevo informe de los ministros de Asuntos Exteriores que apuntaban esta misma necesidad y en esa dirección, de poner en marcha una Política Exterior de la Unión Europea.

Pero tenemos que llegar al Acta Única Europea para ver una concreción de lo que iba a ser el germen final de la Política Exterior y de Seguridad Común, de la que hoy estamos hablando. El Acta Única Europea, que fue uno de los primeros instrumentos jurídicos que nos ayudó realmente a cambiar ese concepto de la Comunidad Económica Europea, por lo que sería después la Unión de todos los Estados. La Unión Europea en el Tratado de Maastricht fue un magnífico instrumento jurídico para el Mercado Único y nos habría servido también como instrumento jurídico que diera fuerza a esa Política Exterior y de Seguridad Común. Sin embargo, tampoco se atrevieron a utilizar el término y, como saben todos ustedes, en el título

tercero que se aborda esta problemática se habla de disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior. La verdad es que lo que hicieron en estas disposiciones fue muy voluntarioso, pero tan vacío de contenido que no sirvió para lo que realmente tenía que haber sido: para que ante una actuación, como se vio de inmediato en la Guerra del Golfo Pérsico, o en la Guerra en la antigua Yugoslavia, donde no hubo esa Política Exterior y de Seguridad Común y donde los países fueron a sus políticas nacionales a hacer las interpretaciones que entendieron más oportunas.

Ya en el Tratado de Maastricht los propios Gobiernos se dieron cuenta de que hacía falta poner algo más en común que una cooperación política, es donde por primera vez tenemos la contemplación y la definición de lo que va a ser la Política Exterior Común en un tratado. Concretamente en el título quinto del Tratado de la Unión Europea conocido como Tratado de Maastricht, en los artículos J1 al J11, se contemplan disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que son completadas con las declaraciones 27 a 30 del mismo Tratado.

En esta primera alusión a la PESC, al referirse a las competencias, vemos los dos sombreros que quiere tener la Política Exterior y de Seguridad Común. Se pretende que sea una política comunitaria, que evidentemente no lo es, en la alusión que se hace a las competencias, en su definición y realización y que se señala, competen a la Unión. Aquí encontramos un primer encaje, a la hora de definir una naturaleza jurídica más cercana a las políticas comunitarias que a las políticas intergubernamentales. Pero inmediatamente se ve el carácter intergubernamental de la PESC, porque dice «sus Estados Miembros definirán y realizarán una Política Exterior y de Seguridad Común defendiendo en las exposiciones internacionales las posiciones comunes del Consejo». Es decir, estamos viendo cómo no todos los temas de política exterior son de interés común de la Unión Europea, simplemente aquellos que hayan constituido posiciones comunes del Consejo pasarán a ser de interés común de la UE. Todos los demás temas, por lo tanto, pasan a ser de política intergubernamental. No va a ser una política comunitaria como es la política agrícola, como es la política de medio ambiente, como es la de I+D, sino que pasa a ser sustancialmente una política intergu-

bernamental. De ahí que se sitúe siempre en el segundo pilar y no en el primero, a fin de no confundir las políticas comunitarias con las políticas intergubernamentales.

¿Cuáles son los instrumentos específicos de que se dota esta Política Exterior de Seguridad Común? Al no ser una política comunitaria no puede estar dotada de los instrumentos jurídicos de los que están dotadas las políticas comunitarias, por tanto, no se va a regir, ni por reglamentos, ni por directivas. Tiene unos instrumentos específicos, alguno de ellos definidos en el Tratado de Maastricht como son: las declaraciones, las acciones y las posiciones comunes, pero tenemos que esperar al Tratado de Ámsterdam para una definición más completa, para dotarnos de más instrumentos específicos que podríamos llamar «jurídicos», hasta cierto punto, como las estrategias comunes. Tenemos, por una parte, las declaraciones como instrumento fundamental, un instrumento muy flexible porque manifiestan públicamente una posición, una solicitud, una expectativa de la Unión Europea con respecto a terceros países, pero en una cuestión internacional que esté muy candente y por tanto, cuando surgen incidentes en una parte del mundo, la Unión Europea puede pronunciarse mediante una declaración. Por otra parte, tenemos las posiciones comunes y las acciones comunes. Las posiciones comunes definen las posiciones comunes de la UE en alguna área geográfica o en áreas temáticas y se pronuncian sobre derechos humanos, o sobre el Estado de Derecho, o sobre principios democráticos. Por último, las acciones comunes son aquellas que se adoptan en el Consejo cuando determinadas situaciones requieren el entrar en acción: una intervención operativa. Entonces se dicen cuáles son los objetivos, cuáles son los medios, el alcance, las condiciones de su ejecución y, a veces incluso, el plazo en que se van a ejecutar esas acciones comunes. Aparte están los acuerdos internacionales y todo lo que son ya más diálogos políticos. Por último, las estrategias comunes son las que se adoptan por el Consejo Europeo, por recomendación del Consejo y normalmente se hacen en materias en que los Estados Miembros tienen intereses importantes y especifican los objetivos, la duración y los medios.

El Tratado de Ámsterdam institucionaliza además la figura del Secretario General, Alto Representante, el famoso Mister PESC. O

inclusive, se acude a los representantes especiales que, al día de hoy, han sido ya siete y que se han elegido ya para las misiones especiales con la intención pionera, permítanme la vulgaridad de la expresión, «de poner cara y ojos a lo que es una Política Exterior y de Seguridad Común», donde otros representantes han acabado ya sus misiones y otros cinco siguen en activo.

Podríamos pensar que la Política Exterior Común funciona francamente bien: parece que está definida, tiene unas instituciones, unos instrumentos para que funcione, tenemos unos representantes que simbolizan realmente lo que es una Política Exterior y de Seguridad Común. Entonces podríamos preguntarnos: ¿resulta eficaz la PESC? Aquí es donde tengo la impresión de que no es todo lo eficaz que debiera ser. Cuando ha habido que poner en marcha esos instrumentos, cuando ha habido que ver hasta dónde llegaban, hemos vuelto mucho más a las políticas intergubernamentales. Los Estados miembros difícilmente se han sustraído a la tentación de aplicar su propia política nacional antes que coordinar una actuación y, por tanto, yo creo que no es tan eficaz.

En primer lugar, me fijo en el proceso decisorio. Piensen ustedes que en el TUE se establece que las posiciones y las acciones comunes deben ser adoptadas por unanimidad, lo cual ya bloquea completamente la posibilidad de tomar esas acciones por mayoría. Posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam el proceso decisorio se flexibiliza un poco más. En las posiciones y acciones comunes que se tomaban por unanimidad se admiten dos situaciones muy importantes, una de ellas la abstención constructiva, es decir, que al tomar una decisión un Estado puede abstenerse de aprobar esa decisión con una explicación de voto. Se trata de una abstención constructiva porque no lo va a asumir como compromiso que le obligue a ese Estado, pero no va a impedir que sea una política común de los demás. La segunda acepción es aceptar la mayoría cualificada, que se convierte al final en muchos casos en unanimidad porque se establece la *cláusula de interés vital* y ¿qué es la *cláusula de interés vital*? Es aquella por la cual si un Estado tiene que votar una decisión, una acción comunitaria y va a votar en contra, se le permite que lo diga antes. Con esa *cláusula de interés vital* se evita una votación que va a ser frustrante y se lleva al

Consejo Europeo para que se adopte por unanimidad, con lo cual estamos permitiendo una mayor flexibilidad en la aplicación de los instrumentos.

Se habla también de una financiación de la PESC, donde los gastos operativos serán sufragados por el presupuesto comunitario salvo con dos excepciones: la primera, que sean operaciones con repercusiones en el terreno de la defensa, concretamente en el campo militar; la segunda, cuando el Consejo decida otra cosa por unanimidad. El Tratado de Niza, que lo dejo para el final porque todavía no está en vigor y al que concedo muchísima importancia, establece temas de la ampliación y puesta en marcha, no ya de la Política Exterior y de Seguridad Común, sino de una Política Exterior de Seguridad Común y Defensa y además, quiere hacerla operativa cuanto antes. Solicita para ello que en el año 2001 se haga operativa y si no, a más tardar, en el Consejo Europeo de Laeken, a celebrar a finales de diciembre de 2001.

Con esto quiero decir que, si estamos hablando de los intereses de la Unión Europea en materia de política exterior, si hay un interés común en este momento en política exterior de la Unión Europea es precisamente que se desarrolle la Política Exterior de Seguridad Común y de Defensa. Esto es, en mi opinión, lo que nos aglutina a todos y en lo que estamos trabajando.

Finalmente, voy a ir terminando hablando de lo que son las estrategias comunes, que son ese instrumento que crea el Tratado de Ámsterdam y que establece la coordinación, la coherencia y la eficacia de la acción exterior. La PESC tiene un nuevo instrumento por el cual va a funcionar con más eficacia y más agilidad. Mi planteamiento, al estar en una mesa redonda crítica y para ser provocadora, es que no está dando el fruto que debieran dar esas estrategias comunes. Si nos basamos en las que están en marcha en este momento, quizás la Estrategia Común del Consejo Europeo en la región mediterránea es la que más interesa a España. Nos interesan también las otras como son la de Rusia, la de Chechenia y la de los Balcanes. Estos son realmente los puntos de interés común de la Unión Europea en materia de política exterior en este momento, que están estructurados bajo el paraguas de un instrumento de la PESC como

son las estrategias comunes. Son, por lo tanto, unas estrategias donde se agrupan todos los objetivos y todos los medios de que dispone la UE para atajar los problemas que tienen esos países y, desde ese punto de vista, me parecen instrumentos tremendamente positivos, pero no han contribuido, en mi opinión, a lograr una posición más firme y más eficaz de la Unión Europea, o no han contribuido tanto en ese sentido para hablar con una única voz en la Unión.

Las razones de dicho fracaso, en primer lugar y desde mi punto de vista, son demasiado genéricas. Tan genéricas que es difícil encontrar la concreción para delimitar unos objetivos específicos que puedan llevarnos a un control y a un seguimiento. Quizás, un poco la deformación, no digo la profesional, porque la política no es una profesión en la que llevo bastantes años, como es la de la acción política, me lleva a pensar de inmediato no solamente en el poder de los instrumentos legislativos o de los instrumentos jurídicos sino del seguimiento y el control. Sí, es tan genérico que no hay unos objetivos tan específicos, no hay un calendario de puesta en marcha. En muchas ocasiones, difícilmente podremos hacer un balance, un seguimiento y un control, y por eso, en muchas ocasiones nos vamos a encontrar con que cada Presidencia del Consejo Europeo que tiene que hacer un balance de cómo van las estrategias se considera ya como una especie de, permítanme sin ningún desprecio, rutina. Vamos a ver qué pasa con las estrategias de una manera rutinaria y no se llega a ningún puerto.

Y ¿por qué no? Fundamentalmente porque las estrategias comunes, como ya he dicho, son por una parte los intereses de los países, los 15 en este momento. Fijense cuando seamos veintisiete o treinta Estados miembros de la UE, intentando conciliar en común, en el seno de un Consejo Europeo, la elaboración de una estrategia común. Al final, es la política que se ha dado en llamar de «árbol de Navidad», es decir, que cada uno va colgando tantos adornos como quiere, y queda recargado, recargado como los árboles de Navidad, y al final, no sabemos distinguir el ruido de las nueces; es decir que perdemos un poco la perspectiva de lo esencial y nos quedamos con lo espectacular de las cosas secundarias, de ahí esa especie de terminología del árbol de Navidad, por ello genéricos y rutinarios.

Yo no me quiero quedar desde luego en la parte negativa y por eso ¿qué se puede hacer?, ¿qué se me ocurre que se podría hacer para que esto fuese mejor? Puesto que como les he comentado me parece el instrumento más importante con que contamos ahora para que la PESC vaya caminando hacia esa política más comunitaria, creo que hay que utilizar mejor los instrumentos para que éstos sean más eficaces. ¿Cómo? En primer lugar concretando mucho más los objetivos, y para esto no estoy yendo en contra de la transparencia que tiene que gobernar todas las políticas, incluida la política comunitaria. Tengo la impresión de que como estos instrumentos se publican siempre en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), tienen que ser muy genéricos, y solamente, como yo diría, «para los tiempos de bonanza y para los tiempos de paz». Porque evidentemente, si hay un problema clave que haya planteado el presidente Putin en la última Cumbre de Estocolmo, no puede plasmarse en una estrategia que vaya a circular por todo el mundo como un Diario Oficial. Esos problemas y esos objetivos concretos tendrán que estar en un apartado. Entonces si se siguen publicando, que no estoy en contra de que se publiquen las estrategias, habrá que reservar una parte, que es el verdadero «meollo de la cuestión», y que a lo mejor, al no hacerse pública, es mucho más eficaz y es en la que trabajan. No nos olvidemos que es donde queremos que se consiga esa política de una sola voz en la Unión Europea y que los objetivos sean por tanto claros, que aporten un algo más. Porque si es más de lo mismo, si la estrategia es como un inventario, como la *shopping list*, que decimos, de todo lo que están siendo las políticas mediante acuerdos bilaterales, acuerdos de cualquier tipo, gestiones diplomáticas, y lo que se hace es ir enumerando todas, la estrategia comunitaria «no añade un plus» y, por tanto, habría que plantearnos antes qué objetivo concreto queremos tener.

Por último también tendrán que estar un poco más coordinados los objetivos. Piensen, por ejemplo, que nos encontramos con que en la Estrategia Común de Rusia no se habla de Chechenia y luego, en cambio, tenemos que hacer una Estrategia Común para Ucrania, y que no nos vale ni lo uno ni lo otro cuando tenemos el problema con Chechenia. Por tanto, coordinar un poco más los objetivos que queremos conseguir para lograr esa situación de instrumento clave.

Termino diciendo que a mí me parecería muy buen momento, puesto que España va a presidir el semestre de presidencia a partir del 1 de enero del año 2002, donde el Ministro español de Asuntos Exteriores es el que ejerce la iniciativa, la coordinación y la representación de todos los Estados miembros. La Política Exterior y de Seguridad Común cobra una importancia mucho mayor que cuando uno es simplemente uno más de todos Miembros. Sería bueno que esa facultad de iniciativa, esa facultad de tomar decisiones, de aplicación de acciones comunes, esa representación de la Unión en política exterior que va a tener el gobierno de España, precisamente a través del Ministro de Asuntos Exteriores y a través de esta Política Exterior y de Seguridad Común, que nos sirviera para impulsar precisamente la PESC, para darle mayor dinamismo y mayor visibilidad y que tuviera mucha mayor eficacia, que nos permitiera, concretamente a nosotros, que estamos en el área mediterránea, sin abandonar las demás estrategias comunes, centrarnos muy específicamente en la Estrategia Común para el Mediterráneo. Tenemos el Proceso de Barcelona, tenemos una Carta de estabilidad que no llegó a aprobarse en la última Conferencia de Marsella celebrada en noviembre de 2001, tenemos muchos temas pendientes que demuestran la necesidad y la importancia de lograr esa paz y estabilidad en el Mediterráneo.

Lamentablemente, cada día con más incertidumbres, se nos plantean cada vez más retos en la región, como la situación actual en Oriente Medio. Para profundizar más durante el debate en estos temas, decir simplemente que me gustaría que en ese período de presidencia española supiéramos dar un paso definitivo en la Política Exterior y de Seguridad Común, avanzando hacia una sola voz para hablar sobre estos temas, y, concretamente, que ese instrumento que tiene que ser importante, el de las estrategias comunes, nos sirviera realmente para hacer una revisión de lo que ha supuesto hasta ahora, concretamente la del Mediterráneo, y que nos permitiera concretarla de inmediato. Habría que empezar a trabajar ya en el seno de la Troika. Todo lo que no se empieza a hacer en el segundo semestre, en el que somos miembros de la Troika, difícilmente lo podremos realizar cuando ostentemos la Presidencia de la UE. Por ello, yo pediría que empezáramos a trabajar ya desde la Troika, a partir de julio, para que esto fuese realmente un avance.

Y felicitar y agradecer a la Universidad Francisco de Vitoria y al director de este seminario, el profesor Vicente Garrido Rebollo, por sacar estos temas de un foro de gente experta, entendida, y debatirlos. Temas de tanta importancia no tratados suficientemente, a través de los medios de comunicación, quizás porque les falta información, les falta interés, porque los transmitimos muy mal los políticos, no llegan al ciudadano, y por eso cuando se constituyen foros de este nivel en el que están todos ustedes, es muy alentador pensar que cada vez hay mas gente interesada en estos temas, que van a ir sembrando de inquietudes y de respuestas a las inquietudes de tantos y tantas jóvenes como los que hay esta tarde aquí representados.

* * *

Cástor M. Díaz Barrado

Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

En mi intervención quisiera hacer unas breves reflexiones en torno a determinados aspectos que pueden condicionar el ejercicio de lo que podríamos llamar la *Política Exterior Comunitaria* o, si se quiere, la «Política Exterior de la UE».

En primer lugar, como reflexión clara y sencilla, pero que todos ustedes entienden, se podría decir que todo proceso de integración lleva el germen de una política exterior, o de una acción exterior, o de «algo que tenga que hacerse en el exterior». Este elemento puede parecer sencillo, pero encierra algo que puede llegar a ser muy complejo, sobre todo, a la hora de dotarle de contenido o, como decía Isabel Tocino, de instrumentos para llevar a cabo una verdadera política exterior.

Existen dos procesos de integración en el mundo que utilizan la expresión Política Exterior Común: uno es la Unión Europea, el

otro es la Comunidad Andina. En esta último, la expresión «Política Exterior Común» nada tiene que ver con la acción comunitaria o de la Unión Europea ya que en el marco de la Comunidad Andina se habla de Política Exterior Común y, sin embargo, no existe una verdadera política exterior común, si nos centramos en realidades y en los logros más que en el término en sí. Pero tampoco en el ámbito de la Unión Europea existe, en sentido estricto, una política exterior común, por lo menos una política exterior plenamente consolidada.

La verdad es que todo proceso de integración asume competencias, se le da soberanía al ente «supranacional» que en consecuencia, tiene que ejercer algún tipo de acción exterior. Esto sucede incluso en España, con las Comunidades Autónomas (en cuanto adquieren competencias, tienen que llevar a cabo algún tipo de acción exterior, porque en otro caso no se desarrollan internamente) ya que, de no ser así, el proceso de integración en el ámbito interno no se puede consolidar ni garantizar; el espacio de libre comercio, la Unión Aduanera, el Mercado Común o la Unión Económica y Monetaria tampoco se desarrollan, por lo que se tienen que ejercer ciertas competencias *ad extra* y no sólo *ad intra*. Esas competencias *ad extra* son necesarias para consolidar el propio proceso de integración, por lo tanto no es ninguna novedad que en Europa se intente poner en marcha una Política Exterior Común. Es algo absolutamente necesario en todo proceso de integración porque el ente supranacional asume competencias, porque ese ente tiene soberanía y cuando adquiere competencias soberanas no solamente las ejerce en su espacio interno, sino que también las ejerce hacia el exterior.

En segundo lugar, he de decir que la UE intenta diseñar una política exterior y de manera evolutiva va avanzando poco a poco, paso a paso, en la construcción de dicha política. En el momento actual nos encontramos en una fase más, pero no se puede decir que sea una fase muy avanzada de la política exterior. Tal es así que, a mi juicio, y esto ya lo podemos dejar para el debate, el título V del TUE habría que entenderlo como el resultado, y también como finalidad, en el marco de un proceso de desgajamiento normativo. Hasta ahora se han agrupado la Política Exterior, por un

lado, y la de Seguridad Común, por otro. Yo no creo que tengan que estar necesariamente en el mismo Título ya que una cosa es la Política Exterior en términos generales y otra cosa es la Política de Seguridad y Defensa Común que deben estar en otro título diferente. Habrá que ir progresivamente separando ambas políticas porque hay muchos aspectos de la política exterior que nada tienen que ver con la seguridad y, aunque hay otros que efectivamente sí tienen que ver con la seguridad, hay aspectos de la acción exterior que tienen que ver con los acuerdos internacionales, y que nosotros, los internacionalistas, solemos llamar las relaciones exteriores de la Comunidad para distinguir la política exterior de las relaciones exteriores. En definitiva, estamos en un proceso en el que se van diseñando y sentando las bases de lo que pueda ser en el futuro una Política Exterior Común. Estamos en ese proceso hasta tal punto que se insiste sobremedida en los fundamentos de lo que representa la Política Exterior Común, es decir, no se ha diseñado con claridad o de manera sistemática cuáles son los ámbitos de actuación o cuáles son los contenidos en cada uno de esos ámbitos de actuación, lo que justifica que ahora se esté poniendo el énfasis en los fundamentos de la política exterior.

En esa búsqueda de cuáles son los fundamentos de una eventual política exterior de la Unión Europea me gustaría reflexionar, en tercer lugar, en torno a dos apartados que, de alguna manera, nos pueden afectar, uno con carácter general y otro específico a España, por su situación particular en esta materia. El primero de ellos es que la política exterior toma como fundamento, como piedra angular, el respeto de la democracia y de los derechos humanos. Además, la democracia y los derechos humanos no sólo son una piedra angular o un fundamento de la política exterior, sino también, un ámbito de la política exterior, es decir, no solamente es el fundamento sino que tenemos que llevar a cabo una política exterior respetuosa con la democracia y con los derechos humanos. En este ámbito de los fundamentos observamos, por ejemplo, cómo la *Cooperación al Desarrollo* establece lo que se conoce como la *cláusula de condicionalidad* o bien, una serie de principios en materia de derechos humanos y democracia, lo que supone que se vaya vinculando tres conceptos a la Política Exterior de la Unión Europea: la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Iremos viendo

cómo se van vinculando todos esos conceptos y cómo se toman los elementos propios de la Comunidad Internacional y se incorporan, permítanme ustedes la expresión, al *Acervo de la Unión Europea* en materia de política exterior, de tal manera que, como se conciben en términos generales y para el conjunto de los derechos humanos, es como los concibe la UE en su política exterior.

Sin embargo, a lo mejor nos estamos equivocando, aunque sea parcialmente, porque quizá la Comunidad Internacional no está acertando, del todo, en la consideración que se tiene que hacer de la democracia y de los derechos humanos y del desarrollo. ¿Por qué digo esto?, porque normalmente se adoptan los grandes principios en materia de derechos humanos: el principio de la universalidad, el principio de la indivisibilidad y el principio de la interdependencia, pero después observamos actuaciones concretas o comportamientos concretos en el exterior de la UE que ponen en tela de juicio el fundamento de los derechos humanos como un elemento de la política exterior.

Además, me da la impresión de que uno de los principios que tiene en cuenta la UE en su «acción exterior», y que se añade a los ya señalados, es el relativismo del principio de la no-intervención. La Unión dice que, en términos generales, podría intervenir en un Estado en el marco de su «Política Exterior para la Defensa de los Derechos Humanos». Respeta la universalidad, aunque con algunos matices, y la indivisibilidad, pero no se hacen efectivas ni la universalidad ni la indivisibilidad de los derechos humanos ya que no se puede admitir la relatividad del principio de la no-intervención, por lo menos, desde mi perspectiva.

Decía Isabel Tocino que se debía provocar, pues yo provoqué en este sentido, es decir, no creo que la Unión Europea tenga que aplicar la relatividad del principio de la no intervención y sin embargo, lo está consiguiendo a través de su política con distintas actuaciones. El principio de la no-intervención, a mi juicio, tiene un carácter absoluto, y por lo tanto, la UE no debería llevar a cabo intervenciones en otros Estados, ni siquiera en defensa de los derechos humanos, en los términos en los que viene haciéndolo en algunos casos. Después ya podríamos matizar o podríamos precisar esta asevera-

ción que hago y que lanzo como provocación, en el sentido de que habrá que buscar fórmulas o habrá que encontrar mecanismos distintos, pero si no recuerdo mal, ya lo dijo el Movimiento de Países No-Alineados en el año 1989: «los derechos humanos sí, pero no sólo como los entienden ustedes, los europeos, sino como los entendemos todos, o como todos tenemos que entenderlos en la Comunidad Internacional».

En cuarto lugar, también en el ámbito de la defensa de los derechos humanos se puede ilustrar el hecho que todo proceso de integración lleva el germen de una política exterior. Específicamente, en el marco del reconocimiento de derechos a los ciudadanos de la Unión, que se introdujo finalmente en el núcleo comunitario, se señalaron una serie de derechos de los que disfrutamos los ciudadanos. Pues bien, todos los derechos que se reconocen en el TUE, en este sentido, tienen un carácter intracomunitario, es decir, la posibilidad de sufragio en el Parlamento Europeo, elecciones municipales, libre circulación, residencia, defensor del pueblo, etc. Hay un derecho, no obstante, que es manifestación de lo que yo llamaría la acción exterior de la Unión Europea. Me refiero, en particular, al derecho que tiene todo ciudadano, en términos muy generales, a recibir una asistencia diplomática o protección consular cuando se encuentre en terceros países, fuera de los límites de la Unión que señala el TUE. Por lo tanto, hay un derecho propio de los ciudadanos de la Unión «a que nos protejan diplomáticamente» cuando nos encontremos en el exterior.

Eso que se plantea como algo propio del proceso de integración *ad intra* tiene, a mi juicio, sus efectos *ad extra* y, curiosamente, es-timo que se trata de uno de los derechos menos avanzados y menos dotado de contenido dentro de los derechos que se reconocen a los ciudadanos de la Unión. Precisamente ese escaso contenido del derecho a recibir una protección diplomática, o una protección consular, por parte de la Comunidad o de los Estados Miembros cuando el ciudadano se encuentre en el territorio de un tercer Estado nos demuestra cómo la acción exterior de la UE se encuentra todavía en una fase inicial, porque resulta que otros derechos se encuentran mucho más avanzados, están mucho más consolidados y, sin embargo, si nosotros analizamos detenidamente el derecho que

tenemos que ejercer en el exterior y cómo nos pueden proteger, resulta que no tenemos derecho a la protección diplomática por parte de la Unión, que no tenemos derecho a la protección consular y, a lo más, tenemos un cierto derecho a la asistencia consular. Se puede observar, entonces, que cuando nos introducimos un poco en el ámbito de la acción exterior ya empezamos a tener menos competencias y observamos cómo ésta llega a tener menos contenido que cuando actuamos en el ámbito específicamente de lo interior.

Por último, como última reflexión, con respecto a los ámbitos en los cuales se lleva a cabo esa acción exterior de la UE o esta Política Exterior de la Unión, tampoco están perfectamente coordinados, ni se trata de una acción exterior plenamente eficiente, más aún, seguimos todavía en los albores de esa política exterior. Elijamos un ámbito por el que yo tengo preferencia: América Latina y el Caribe. Como se sabe, hace tiempo se han establecido relaciones con América Latina y el Caribe, se sabe que es sobre todo a mediados de los años ochenta cuando la Unión Europea comienza a manifestar su interés en la zona debido a ciertas razones: una porque la UE había participado intensamente en la crisis centroamericana y es ahí donde acumuló una experiencia que le sirvió después para mostrar su interés; otra razón, por el ingreso de España y Portugal en las Comunidades Europeas en el año 1986, y por último, otra razón que no siempre se señala, porque se estaba produciendo un cambio muy importante en América Latina y el Caribe, con la creación de los procesos de integración, o mejor dicho, con la revitalización de muchos procesos de integración y el inminente surgimiento de nuevos procesos de integración. Se anunciaba la revitalización de la Comunidad Andina, el surgimiento, a primeros de los años noventa, de MERCOSUR y se llevaba a cabo un nuevo análisis de la integración centroamericana con la creación del SICA y, más tarde, con el ALCA.

Pues bien, en el análisis de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, lo que nos llevaría mucho tiempo y sería sin duda objeto de un nuevo seminario, o de dos, quisiera subrayar que la declaración de Río de Janeiro de 1999 se nos presenta como una declaración de intenciones con ciertos elementos básicos como el diálogo político, el espacio económico, el espacio de cooperación

en educación, ciencia, tecnología y cultura. Pero la lectura de este documento revela (y no puedo entrar en ello con detalle), la falta de un diseño de política exterior comunitaria. Es decir, falta mucho todavía, si leemos el contenido de esta declaración y de otras muchas, para que el comportamiento de la Unión Europea se convierta en una auténtica política exterior.

* * *

Francisca Sauquillo

Miembro del Parlamento Europeo
Presidenta del Movimiento por la Paz,
el Desarme y la Libertad, MPDL

Ya se han dicho cosas por parte de las dos personas que me han precedido, tanto Isabel, que ha hecho una especie de marco general, como luego el profesor Díaz Barrado, que ha planteado los fundamentos sobre los cuales no creo que yo deba seguir insistiendo porque, prácticamente, estoy de acuerdo con él.

Yo quiero centrarme en otro aspecto que tiene ahora mismo la Política Exterior de la Unión Europea y cómo se está viendo en el Parlamento Europeo. Se ha dicho, y estoy completamente de acuerdo, que durante estos cuarenta años de construcción europea, la nueva expresión *Política Exterior Común* estaba vetada, y ha sido así. Únicamente en el Tratado de Maastricht, a partir del 1 de noviembre de 1993, es cuando se introduce la expresión de *Política Exterior Común*. Lo que tenemos que tener en cuenta es cómo durante los años previos se habían ido creando caminos para que, posteriormente, en el Tratado de Maastricht se hablara de *Política de Seguridad Común*.

Sin embargo, la Política de Defensa Común, que es la que se ha planteado, no está contenida en la expresión PESC, aunque en el Tratado si se hable de Política de Defensa Común. La Unión Europea puede recurrir a la Unión Europea Occidental (UEO) como brazo armado de la Unión Europea, pero eso no está concretado a día

de hoy. Yo creo que los europeos tenemos que tener también una política de defensa y no sólo en el caso que ha planteado el profesor Díaz Barrado, que piensa que la UE no debe haber una ingerencia nunca.

En este momento, el tema es muy discutible y, en realidad, la política internacional ha cambiado acerca del problema de la conveniencia de la ingerencia, respecto a los derechos humanos. Pero lo que sí es verdad es que el TUE ofrece la posibilidad de una política de defensa a largo plazo, en el momento adecuado, pero a día de hoy, la UE no tiene una defensa común, ni un ejército europeo, ni estrategias de defensa, y eso hay que desarrollarlo.

Todo esto se ha ido concretando, no solamente en Maastricht, sino también en mayo de 1999 en el Tratado de Ámsterdam, donde se avanza, pero no se llega tampoco a ninguna conclusión, ni en política exterior, ni en política de defensa. En las Cumbres Europeas: en Colonia, en junio de 1999, y en Helsinki, en diciembre de 1999, es donde se avanzó otro paso más, pero tampoco se concretó nada. Sin embargo, en todas estas Cumbres sí se ha ido avanzando en lograr lo que se conoce en la jerga normal, que Europa sea «un gigante económico y un enano político». Hemos realizado importantes avances económicos: la moneda única, el Banco Central Europeo... y, sin embargo, no sufrimos avances en lo que puede ser una Política Exterior Común. Esto sucede por las razones que ha planteado Isabel, por una parte, y por las que yo voy a tratar de concretar también para que tengan ustedes una visión más general.

Isabel ha dicho que la Unión Europea se asienta en tres pilares: el primero de carácter comunitario, que contiene las tres Comunidades, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Europea (CE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAA); el segundo pilar de carácter intergubernamental, donde se integra la PESC; y el tercero, que es la Cooperación Policial y Judicial, en lo que estamos intentado de todas formas avanzar en la Unión Europea con las políticas de inmigración pero que es intergubernamental, hasta ahora el tercer pilar. Nos encontramos con una contradicción en la política exterior porque con el primer

pilar entra de alguna forma todo lo que es el potencial económico de la Unión Europea, pero también entra la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE, punto en el que yo me quería centrar. Sin embargo, en el segundo pilar es donde entra la política exterior, la intergubernamental. La paradoja es que la ausencia de una política exterior común coexiste al mismo tiempo con una importante actividad común de la Unión Europea en campos como, por ejemplo, la ayuda al desarrollo.

La Unión Europea es el principal donante de la AOD de ayuda humanitaria; es el principal «financiador» externo, por ejemplo en este momento de la ayuda a Rusia y a todas las repúblicas ex soviéticas; es también el primer donante económico de los territorios ocupados. Así, la afirmación de «gigante económico pero enano político» es cierta ya que, por ejemplo, estamos dando en Oriente Medio y somos el primer donante, pero no estamos teniendo ninguna política clara exterior. Por otro lado, en la reconstrucción de Bosnia Herzegovina, fuimos los primeros donantes y, sin embargo, en la guerra de la ex Yugoslavia, recién reunificada Alemania, comenzando al mismo tiempo la Guerra del Golfo, se puso claramente de manifiesto que Europa no tenía una política clara ante esa crisis que nos afectaba casi en nuestras propias fronteras, como europeos.

Yo me querría basar también en lo que está ocurriendo realmente hoy y es lo que, desde mi punto de vista, llamaría la desintegración institucional, que es uno de los factores que más está influyendo en la indefinición de la PESC. En este momento hay tres comisarios con competencias exteriores: el Comisario Patten, que lleva la política exterior; el Comisario que lleva la parte económica, que también es en parte el que lleva la política de desarrollo y luego está el Comisario Lami, que lleva todo el problema de la política de la OMC. Es decir, que hay tres comisarios que están tocando la política exterior y como decía Prodi en unas declaraciones, «es imposible que tres comisarios puedan plantear la misma voz, esto es, son tres personas diferentes para un mismo tema: la política exterior».

Pero es que, además, tenemos también: al Señor PESC, que es el Alto Representante que no depende de la Comisión, sino del

Consejo y que, de alguna forma, es el portavoz y la voz del Consejo de los Quince en el campo de la política exterior; el Consejo de Ministros de Asuntos Generales y el Parlamento Europeo y la Comisión, que también tienen competencias, aunque sean limitadas, en este campo.

Entonces, todas estas figuras, que no están coordinadas en una sola voz, están influyendo de alguna manera en lo que ya se ha planteado en la mesa y que es el tema de fondo, «la fundamentación de los tres pilares», que es lo que yo he denominado la desintegración institucional. Es imposible que con esta situación de reparto de diferentes figuras podamos llegar a un acuerdo. Esto se nota, por ejemplo, en Centro América, con el tema de El Salvador, donde ha habido dos Comisarios que han llegado al mismo tiempo a firmar el mismo papel. O firma uno, o el otro. Y esto no era un tema de política exterior muy importante, era nada más de política de desarrollo, pero cuando estamos jugando con un tema importante como un conflicto bélico, por ejemplo, o la necesidad de tomar unas resoluciones con los palestinos y los israelíes, si están, de un lado el Comisario, y por otro el Señor PESC, el que llega antes dice una cosa y el que llega después dice otra... Esa es la realidad de lo que nos encontramos ahora, y eso es lo que yo creo que, de algún modo, para que esto se solucione, tenemos que intentar que no haya ese tipo de figuras como las que se nos están planteando.

Eso no quiere decir que no se hayan dado pasos y yo ahí no soy tan negativa. La misma figura del Señor PESC es un paso importante pero, evidentemente, no tiene ni estructura ni medios para llevar la política exterior, que siguen llevando los Quince y, de alguna forma, los que tienen más medios son los Comisarios y los señores que llevan. El otro lleva la voz y la figura de que salga corriendo. Hemos avanzado también en la creación de una Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida (la UPPAR) bajo las autoridades de este factor representante; la creación de la Troika ha sido un paso importante; la creación de un instrumento de estrategias comunes; la adopción de las decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad en cuestiones militares y de defensa. Es un paso más esa mayoría cualificada y que se haya planteado como mayoría cualificada es un pequeño avance, la introducción de la abstención

constructiva en la toma de decisiones, la posibilidad de adoptar decisiones por al menos de dos tercios de los Estados Miembros es otro pequeño avance. La inclusión en el TUE de las Misiones Petersberg de intervención en las catástrofes es un paso importante y también, de alguna forma, el Señor PESC, Javier Solana, pues ha conseguido algunos éxitos, como en concreto, la estabilización de Macedonia.

Pero claro, todo eso sin instrumentos, en el panorama que han presentado antes las dos personas que han hablado antes que yo. Por otro lado, está lo que les digo yo a ustedes de la desintegración institucional que, realmente, al día de hoy, tenemos con la situación de una Comisión que tiene tres Comisarios que tratan la política exterior, más el señor PESC, lo que les convierte en cuatro figuras. Yo creo que esa es la realidad y sin embargo, existe una paradoja: no hay política exterior pero la Unión Europea desarrolla política exterior económicamente. No solamente la desarrollamos, sino que es real, aunque al final parezca que es Estados Unidos el que hace los programas y el que ayuda, en otros casos es Japón.

La UE constituye la que mayor fuente de financiación da y, a partir de la creación de la ayuda humanitaria de la oficina ECHO en 1992, es el primer donante de ayuda humanitaria. Cuando existe alguna catástrofe en un país está claro que la gente lo que quiere ver son resultados efectivos y entonces, aparece ahí alguien que ayuda, nosotros aparecemos en ese momento; luego lo que no tenemos es una política exterior de cómo se resuelve ese conflicto y ni siquiera la prevención de conflictos. Yo creo que una de las catástrofes es, como decía Isabel, el Tratado de Niza. Ahí esperábamos dar un paso importante; íbamos a empezar a estar no como estábamos, un poco más de una carta especial, sino que íbamos a dar un paso, y ha sido un poco la frustración que hemos sentido, un poco en el Parlamento Europeo porque nosotros sí que pensábamos que teníamos que ir avanzando y no únicamente económicamente, sino también en materia de política exterior.

Me parece que estamos en una situación importante, porque tenemos que ser conscientes de que no podemos seguir con avances de «gigante económico y enano político». Tenemos que cambiar el

que seamos «gigante económico», siempre y cuando ese «gigante económico» tenga una política clara y, al no tenerla, en ocasiones estamos haciendo políticas contradictorias e incluso políticas de cada uno de nuestros Estados. Y eso, por entrar en la faceta que yo más conozco, que es la de Política de Desarrollo, pues es uno de los conflictos que estamos viviendo en este momento en la Política de Desarrollo. La UE, de alguna forma, no tiene una política, ni siquiera de ese avance económico, es en razón de los intereses de cada uno de los Estados de los que forman la Unión.

* * *

DEBATE

Isabel Tocino Biscarolasaga: Siento no poderme quedar al interesante debate que se va a plantear sobre el relativismo del principio de la no-intervención. El profesor nos ha provocado mucho, sobre todo cuando España se enorgullece, por ejemplo, de haber sido el primer país de la Unión Europea que ha ratificado el Estatuto del Tribunal Penal Internacional. Creo que todo esto nos estaría llevando a crear instituciones que, entendemos, son muy importantes, pero que seguro van a provocar muchísimos problemas. Quisiera decirle a Paca Sauquillo que estoy muy de acuerdo con ese problema de desintegración institucional. Estaba segura que ella podía aportarnos esa parte de lo que muy bien ha definido, la desintegración institucional, que yo no sé y es una pregunta que lanzo: ¿Por qué, Paca, si están tan claras las cosas como efectivamente has definido, esos tres Comisarios están haciendo acción exterior? Acción exterior, no como decía el profesor Díaz Barrado, «política exterior». Además, sus políticas de acción exterior están ya implícitas en el primer pilar, porque son políticas comunitarias. ¿Por qué no hemos conseguido que el Señor PESC, independientemente de quién sea, no asuma exclusivamente la política exterior en vez de estar todo el día «con quién tiene que hacer qué» y esas tensiones que se han producido entre los tres Comisarios, sobre todo Patten, y el Sr. PESC ha podido llevar a no avanzar mucho más? Yo creo que lo vemos tan sencillo porque no nos toca definirlo a nosotros. Al final hemos delimitado muy bien el campo y le ayudamos a Mr. PESC a resolver sus problemas, o al señor Prodi, o cualquiera que sea el que venga después. La acción exterior, que es acción comunitaria en materia exterior, está definida en el primer pilar como comunitaria y que la lleven esos tres Comisarios, y que una política exterior se defina y se vaya haciendo y actuando con una cabeza visible, como portavoz que es Mr. PESC, puesto que la va

a definir, siempre el Consejo Europeo ya que no le quitaremos nunca esa «pata intergubernamental».

Enrique González Sánchez: Al hilo de las tres ponencias de la mesa redonda a mi se me ocurrían tres comentarios, dos de los cuales coinciden con lo que Isabel Tocino acaba de decir. El primero venía al hilo justamente de la intervención de Paca Sauquillo, en el sentido de ver esos dos componentes diferentes con los problemas que yo pueda plantear: política exterior y ayuda al desarrollo. En mi ponencia anterior he aludido a que con la construcción de esta arquitectura europea y este sistema de pilares, que fue lo que los Quince inventaron en el año 92, se sentaban las bases para muchos conflictos y, uno de ellos es el que ha aparecido en lo que se conoce como «acción exterior», algo más global, en el sentido de actuaciones comunitarias en el ámbito de ayuda comunitaria y ayuda al desarrollo y actuaciones de política exterior en el ámbito de la PESC, pero que inevitablemente no se pueden disociar. Los Estados Miembros, cada vez más, van teniendo conciencia de ello y lo único que yo quería señalar es que algo se está haciendo, y muy importante, desde el año 2000 para superar esta situación, y es un debate que se ha iniciado en el ámbito del Consejo, con conclusiones en los meses de marzo y octubre, una de ellas dirigida a que al inicio de cada año haya un debate general sobre lo que se conoce con la expresión *eficacia de la acción exterior*, es decir, superar el estadio del primer pilar y del segundo pilar, porque desde el país tercero esto no se entiende. El país tercero ve a la Unión Europea y cuando se le explica en una reunión, no es que «nosotros venimos aquí a hablar de temas PESC y no a hablar de ayuda al desarrollo», esto es inexplicable, o «no podemos hablar de temas de asilo», bueno pues estamos hablando con la UE, tráiganos a quien sea competente en esos temas, entonces la UE o los Estados Miembros empiezan a ser conscientes de ello. Lo que se conoce como *eficacia de la acción exterior* es algo importante que se está desarrollando desde el año pasado y que ha dado lugar a un primer debate en enero de 2001. Se trata de tomar en cuenta todos los elementos que confluyen en la acción exterior, es decir, se trata básicamente de una óptica económica en el sentido de tomar conciencia de que la UE, la ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria es muy importante y es necesario que sea eficaz, teniendo en cuenta al mismo tiempo elementos y criterios críticos.

El segundo de mis comentarios, y coincidiendo también con lo que ha señalado Isabel Tocino, venía provocado por la intervención del profesor Díaz Barrado con relación al derecho, o no derecho, a la ingerencia. Yo no soy un experto en Derecho Internacional pero creo, y es mi opinión personal, que el Derecho Internacional está en evolución en los últimos años

y es esa intervención la que puede dar lugar a cambios importantes en los que ese derecho, o ese no derecho a la ingerencia del pasado. Si este mismo seminario, u otro diferente, que tratara temas de Derecho Internacional, se hubiera reunido hace veinte años, todos habríamos dicho que el derecho a la ingerencia es un derecho fundamental del Derecho Internacional Público y, probablemente, ninguno habríamos replicado. Estamos en el año 2001, creo que ese proceso de evolución del Derecho Internacional, el principio de la no-ingerencia, está al menos, si no sobrepasado, en evolución. Quizá, personalmente lo que creo es que el riesgo o el problema que existe es el que se conoce como el de los «dobles estándares», es decir, que un eventual derecho a la ingerencia con base a qué criterios se da. Y es ahí donde puede aparecer un problema y donde quizás, como decía el profesor Díaz Barrado, lo que justifique una eventual ingerencia, desde la óptica occidental, no sea justificable desde otras ópticas. Es ahí donde se plantea el problema y donde puede surgir el tema en discusión.

El tercer tema que yo quería presentar también a debate hace referencia a otro punto también planteado por el profesor Díaz Barrado y que parece interesante. Se habla de política exterior pero se habla muy poco. En un determinado momento de mi ponencia hice referencia a las tres típicas funciones tradicionales de la diplomacia: representación, información, negociación. El profesor Díaz Barrado ha dicho que se habla mucho de política exterior y se habla muy poco de protección diplomática y consular, y yo creo que tiene razón en el sentido de que es algo importante y es una función tradicional de la diplomacia donde la Unión Europea tendría que, no hacer algo nuevo, sino oponer en práctica lo previsto en el Tratado de la Comunidad de la creación de la Unión Europea donde, aunque curiosamente no en el artículo 5 sino en el 20, se dice que «todo ciudadano de la Unión podrá acogerse en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado Miembro del que sea nacional a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado Miembro en las mismas condiciones que en los nacionales de dicho Estado». Un principio que está reflejado en el capítulo sobre la ciudadanía europea y donde se señala que cualquier ciudadano, allí donde no haya representación diplomática de su Estado Miembro, tiene derecho a la protección diplomática y consular por parte de otras representaciones de Estados Miembros de la Unión. El problema es que esto no lo conoce nadie y probablemente a cualquier ciudadano de un Estado Miembro, un ciudadano belga, por ejemplo, que a lo mejor se encuentra en Costa Rica con problemas y donde, a lo mejor, no hay representación belga, no se le ocurre ir a la representación española para hacer valer este derecho, un derecho que ha tratado de ser puesto en práctica. Y digo tratado porque existen dos decisiones de los

representantes de los Estados Miembros del año 95 donde se trata de especificar el contenido de este artículo pero que, desgraciadamente, no han sido todavía ratificadas por parte de todos los Estados Miembros, pero donde se concreta que esa protección hace referencia a la asistencia en caso de fallecimiento, accidente o enfermedad grave, arresto y detención, víctimas de violencia y ayuda a la repatriación. Entonces quizá, la Unión Europea no le ha prestado suficiente atención a temas que justamente son aquellos por los que el ciudadano más se interesa. A veces decimos que el proceso de integración no atrae especialmente al ciudadano, sino que lo que le preocupa es el problema de las vacas locas, o el problema de la inflación, o el de los salarios, etc. A lo mejor hay temas cercanos al ámbito de la política exterior que, en la medida en que le afectan directamente, se les debería prestar más atención.

Hay otro texto, el *documento provisional de viaje*, a través del cual, el ciudadano de la UE que pierde su documentación y se encuentra en un país tercero y no existe representación diplomática ni consular de su Estado Miembro y puede encontrarse en una situación crítica, se ha aprobado un documento de viaje provisional que es algo muy concreto y práctico pero que a lo mejor, el 99% o el 99,9% de los ciudadanos europeos no sabe que tienen esas posibilidades para hacer valer sus derechos. Entonces quizá al mismo tiempo que se desarrolla una política exterior se haría necesario también poner el énfasis en el desarrollo de estos aspectos relativos a la protección diplomática y consular que efectivamente están muy cercanos al ciudadano y quizá le interesaran en mayor medida, o bien por esa vía se interesaría más en estos aspectos.

Francisca Sauquillo: Existe un pequeño avance en la creación de instrumentos de *Estrategias Comunes*. En el Pleno del Parlamento Europeo de 1999, por ejemplo, a raíz de la Cumbre de Colonia, el mismo representante de la PESC, Sr. Solana, lo que viene a decir es que en el Tratado de Ámsterdam se crea una Célula de Alerta Temprana que tiene como objetivo estar atenta a lo que pueda ocurrir para tratar de evitar que la UE tenga que actuar militarmente. Yo creo que esto supone un avance en torno a la idea de la prevención, es decir, que en este punto sí que hemos ido avanzando, aunque sea en la teoría. Yo estoy de acuerdo en todo este tema de la Política Exterior de la UE con lo que dice el profesor Antonio Remiro, cuando señala que se ha establecido un procedimiento para empezar a tratarla, pero que aun no tenemos una política exterior concreta, aunque sí hemos hecho algunos pequeños avances. Sin embargo, no quisiera quedarme en la idea de que estamos igual que estábamos antes del Tratado de Ámsterdam; yo creo que hemos avanzado un poco más, pero

hay que seguir avanzando aun más, lo cual ya en sí es importante. Lo que decía antes Isabel y Cástor es que era muy fácil plantearnos que en el Primer Pilar, que es donde está toda la Política de Desarrollo, que se coordina y en el Segundo Pilar, que es el de la Política Exterior, que se le dé facultades, pero para eso ese Segundo Pilar tendría que dejar de ser intergubernamental, para que pasase a ser comunitario; mientras no sea así, lo que está claro es que esa política es de los Quince y el Alto Representante, que es muy importante, el Sr. PESC, es como un diplomático que funciona, pero un diplomático que no tiene el apoyo de los Quince porque no representa a los Quince, representa el parecer en nombre de la Unión Europea. En cambio, la Comisión sí tiene competencias, pero yo creo que ahí se plantean los problemas de cómo esta organizada, qué facultades tiene cada Comisario y el personalismo de cada uno de ellos, que dependen de un país diferente (el nórdico, el inglés...). Por ejemplo, todo el tema de los Fondos MEDA es política exterior y depende del Sr. Patten, pero también es Política de Desarrollo y por lo tanto del Comisario Nilson. El Sr. Patten no lleva sólo la Política Exterior, sino que lleva también MEDA, América Latina que aunque depende de Patten, tiene una parte muy importante de desarrollo que dependería de Nilson. Entonces ¿cómo solucionamos esto? Como planteaba Isabel, es más fácil de solucionar que la figura incluso del Sr. PESC y sin embargo, el hecho es que, al día de hoy, no es fácil de solucionar. Para poner un caso muy concreto, yo estoy organizando un seminario sobre toda la política del MEDA, porque me parece fundamental de cara a España por todo lo que nos afecta, en programas de inmigración y todo lo que significa las relaciones con el Magreb, con Túnez, Argelia, bueno con los seis países del Magreb y ver por qué no se ha gastado efectivamente todo el compromiso que había de los gastos de MEDA. Al final, cuando yo pido en la Comisión del Desarrollo que comparezca el Comisario para darme cuenta de esto, el Comisario que me aparece es el de Desarrollo, pero éste no tiene todos los datos, dice que esto es responsabilidad de la nueva oficina de datos que se ha creado, que precisamente depende del Sr. Patten. Entonces te diriges a Patten y éste te habla de la Política Exterior en general, pero no te habla concretamente de los gastos del MEDA, pero para Marruecos, lo que le interesa al final es si se ha gastado o no y si se ha gastado, el por qué no estamos desarrollando todo el Norte de Marruecos con programas importantes de infraestructura procedentes de los fondos MEDA. ¿Cómo solucionamos esto? Yo pienso que con esta Comisión está complicado, a no ser que sentáramos en una mesa a los tres Comisarios y no les dejásemos levantarse hasta que se clarifiquen sus responsabilidades conjuntas y, por otro lado hay que dar mas facultades al Sr. PESC, pero evidentemente, tendría que pasar de ser política común. Si los Quince no han dejado su soberanía en política exterior, enton-

ces, cada uno sigue funcionando con sus intereses nacionales. La figura del Sr. PESC es un avance porque nos habla en el Parlamento Europeo, porque aparece, pero la realidad es que luego Francia, el Reino Unido y el resto de los Estados siguen funcionando con su política. Yo creo que hay que ser conscientes de que al igual que hemos avanzado en el tema económico, que debía ser más difícil, sin embargo ha sido más fácil que lo que está siendo, en términos políticos, entregar nuestra soberanía en estos temas, que es la resolución de la política exterior.

Cástor Díaz Barrado: Muy brevemente, para despejar lo que yo creo ha suscitado más polémica (o puede suscitarla) por lo que respecta a mi intervención. Efectivamente una política exterior se construye a lo largo de comportamientos que tienen lugar por parte de los Estados que van construyendo esa Política Exterior Común. La Unión Europea ha tenido comportamientos, aunque no sea como tal, pero por ejemplo imagínense ustedes que hoy hubiésemos llegado al final o cerca del final de la construcción de un Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea y que ese final fuese 1999 y que fuese marzo de 1999 y que fuese el 24 de marzo de 1999, bueno pues sería el día en que la OTAN bombardeó Kosovo. A ese fin contribuyeron los Estados europeos y ese comportamiento lo llevaron a cabo los Estados europeos y su política exterior en materia de Derechos Humanos es eso. En consecuencia yo digo que ahí hay un límite del ordenamiento jurídico internacional. Le digo a Enrique González que ese límite no existía en el siglo XIX, cuando existe es ahora. En el siglo XIX habríamos dicho adelante con la intervención. La intervención de humanidad se ha producido en el siglo XIX, otra cosa es la ayuda humanitaria, la asistencia humanitaria, la protección humanitaria, eso son otras cosas, pero si nuestra política exterior por esa defensa mal entendida de los Derechos Humanos (cuando se defienden los Derechos Humanos realmente no me han entendido), no puede tener dos elementos, que son la unilateralidad, el carácter unilateral, y el carácter discrecional. La UE tiene que ir limando los aspectos de lo unilateral y lo discrecional, porque si actuamos así es como si actuase un Estado; si no, es que tenemos una concepción equivocada y eso sí que me parece más peligroso, que nosotros nos creemos que somos la Comunidad Internacional, que cuando la UE actúa, actúa institucionalmente, no la Comunidad Europea. La UE es un actor más de las Relaciones Internacionales, el único que puede actuar es el Consejo de Seguridad de la ONU, por lo tanto, en su defensa de los Derechos Humanos, ahí tiene un límite. Yo me he ido a un caso extremo, ahí hay un límite, pero es que la UE no representa la Comunidad Internacional y es que a ver si nosotros vamos a tener en la cabeza que estamos pensando que representamos a la Comunidad Internacional, que nosotros no

la representamos, que lo representa otro órgano, que es el Consejo de Seguridad. Por lo tanto, imagínense esta situación y yo ahí digo principio de no-intervención, que es lo que decían los pobres americanos, norteamericanos y latinoamericanos cuando les intervenían en el siglo XIX: «no nos intervengan», y gracias a eso, la debilidad. Los débiles crearon ese principio para protegerse de los débiles, porque los fuertes convierten la unilateralidad y la discrecionalidad en algo que no es la asistencia humanitaria, que no es ayuda humanitaria, que no es protección humanitaria, que yo mismo lo acepto, que yo mismo voy a ayudarles, sino otra cosa distinta. Ese es, yo creo, el aspecto más relevante de lo que ya había comentado, la protección diplomática, que estoy de acuerdo que hay que desarrollar porque está muy poco desarrollado. Estamos en una asistencia consular y tan limitada, a través de esas decisiones que le faltan elementos por una parte y, por otra parte, no ha entrado en vigor todavía, que no acaban de aplicarse efectivamente. De ese modo, el ciudadano belga no sé si le conviene que vaya o no a ver si le van a hacer caso porque a lo mejor, no le hacen caso. Yo a mis alumnos les digo siempre que vayan con el pasaporte y que les digan: «mire usted, se me ha perdido el dinero o usted me tiene que repatriar o que he perdido un evento», algún asunto que me puede condicionar y me tiene que ayudar, y que lo hagan y que se lleven el Tratado. Yo les digo a mis alumnos que lleven el TUE cuando van de viaje, se lo recomiendo, no es mío, no lo he editado yo, pero se lo recomiendo y que se lo vayan leyendo en el camino.

Vicente Garrido Rebolledo: Yo quisiera introducir una última cuestión para concluir la sesión. Se ha hablado de los intereses actuales de la Unión Europea y hemos visto las dificultades de tener una Comisión con tres Comisarios diferentes dedicados a la política exterior como dijo Paquita Sauquillo, «con competencias indirectas». Pero hay una cuestión que me gustaría plantear a los tres ponentes que es: ¿cómo va influir la ampliación de la UE en la formulación de los intereses de la Unión en materia de Política Exterior? Ya no se trata simplemente del procedimiento decisorio, al que ya se ha referido Enrique González, sino a las dificultades de llegar simplemente a definir una línea de acción común, una acción exterior común con respecto a los distintos Estados, en una Unión Europea cuyo eje se va a desplazar sensiblemente en cinco años hacia el Norte y el Este, si miramos los países candidatos a la ampliación. Enrique González Sánchez señaló que todo país con el que se inician negociaciones de adhesión finalmente acaba accediendo a miembro de la Unión. Pues bien, yo no estoy del todo de acuerdo con dicha afirmación porque Turquía, creo será el eterno candidato a ingresar en la Unión, a no ser que juegue muy bien la carta, si quieren llamarla «logística», a la hora de decidir (y vetar) la puesta

en marcha de «Misiones UE-Petersberg» pero con el apoyo logístico de la OTAN. Pero volviendo a la pregunta inicial que planteo a los miembros de la Mesa, desde luego, los intereses de política exterior de la UE van a variar mucho y alcanzar un consenso general sobre prioridades de la acción exterior común va a ser también mucho más difícil.

Francisca Sauquillo: Yo creo que efectivamente uno de los temas en donde se auguran mayores dificultades es el de la ampliación y si no se toman una serie de medidas, mucho más complicado. Todo eso se está viendo porque, incluso, todo el tema de la ampliación no lo está llevando ninguno de esos tres Comisarios, es decir, que lo lleva también otro Comisario, con lo cual, de alguna forma, también las relaciones con estos países de la ampliación están fuera del esquema de los que llevan la política exterior. Yo creo que se van a plantear más dificultades, entre otras cosas, porque en los quince Estados Miembros, teniendo en cuenta la ampliación de los países que van a entrar a formar parte de la UE, cada Estado también tiene una relación muy diferente con cada uno de los candidatos. A mí me parece que hemos ido construyendo una Unión Europea durante estos 40 años basada en una serie de criterios que eran criterios de solidaridad, de clarificación, todos queríamos la misma UE. Actualmente todos los que vienen a formar parte con nosotros de la Unión Europea en la ampliación tienen otra situación diferente a la que teníamos los que habían ido formando la UE. Cuando entramos España y Portugal, entramos en un momento muy concreto, con unos intereses muy claros: formar una Unión Europea solidaria, los fondos de cohesión que teníamos, de cómo queríamos entrar para aportar a los demás. Yo creo que hay un momento diferente en Europa, en la que estamos ahora, en este siglo XXI, en la que esa idea de Europa está cambiando y planteándose otros esquemas, incluso eso también se nota en todo, desde la solidaridad, incluso la Política de Cooperación al Desarrollo es clarísima. Ha cambiado la idea de solidaridad. Los países de la ampliación vienen de unas situaciones muy concretas, pero también tienen una idea muy diferente de Europa de la que nosotros íbamos teniendo y ahí entraría un poco lo que plantea el profesor Vicente Garrido Rebollo. A mí me parece todo el tema de los Derechos Humanos, incluso de la concepción de la democracia también los Doce o los Quince los hemos ido mamando. Todos teníamos la misma idea de Derechos Humanos, de democracia, etc. y muy probablemente, los países candidatos a la ampliación no vienen con esos mismos planteamientos. Eso va a plantear y está planteando situaciones muy diferentes y yo creo que vamos a tener incluso dificultades a la hora de ir gestionando esto, pero bueno, ante los retos, lo que hay que hacer es apostar más y en ese sentido, a mí me parece que la presidencia española va a ser una presidencia que va a pasar

sin pena ni gloria. La actual presidencia belga no está aportando nada nuevo, importante, vamos, que no se está viendo. A mí me parece que la última presidencia española que tuvimos, siendo presidente del gobierno Felipe González, fue una presidencia muy rica en muchas cosas, se aportaron muchas ideas nuevas a la UE, aparte del tema de Barcelona con los programas MEDA... Yo creo que tendríamos que apostar por esa idea de Europa, en una situación nueva, con una concepción más de solidaridad (yo me imagino que eso se estará trabajando). La verdad es que en el Parlamento Europeo, los que estamos en la oposición no tenemos muchos datos de qué es lo que se está trabajando pero sí que nos gustaría poder participar en dar un salto en esa situación nueva de la Europa del 2002, que es cuando nos va a tocar a España presidir y yo creo que la idea de España sí ha sido la de aportar muchas cosas a Europa. Con respecto a lo que plantea Vicente Garrido de la ampliación, yo creo que nosotros tenemos que ser generosos con los que entran, pero también exigir no sólo generosidad económica, sino también ideas y que sigamos manteniendo esa idea de solidaridad, aportar en los temas de defensa que a mí me parece que es verdad.

Y con respecto a lo que Cástor Díaz plantea sobre el tema de la ingerencia, yo veo que se debe de intervenir cuando se piensa que hay violación de Derechos Humanos y es un avance que se ha dado en la Comunidad Internacional, pero tiene que tener unas reglas y esas reglas no somos la Unión Europea, tiene que ser el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o cambiemos Naciones Unidas, pero si no la cambiamos, tiene que dar el visto bueno para la intervención y plantearse por qué se interviene no unilateralmente en defensa de unos o de otros. Yo estoy totalmente de acuerdo contigo, porque si no, se pueden cometer injusticias. A mí me parece un avance de la Sociedad de la civilización el que se pueda intervenir para defender a los que están siendo masacrados sus Derechos Humanos, pero con esas condiciones yo estoy totalmente de acuerdo contigo. Si es intervención, porque si el Estado no está de acuerdo contigo estas interviniendo, es decir, es intervención. Lo que pasa es que lo que es verdad, y es cierto que el caso de Kosovo y el caso de Bosnia han sido muy especiales por unas circunstancias muy concretas de la Unión Europea, nosotros no estamos interviniendo en todas las partes del mundo (en Sierra Leona, por ejemplo). En el Congo por ejemplo, en donde no existe ni Estado, ni funciona, ni existe nada de eso, ¿por qué en otros sitios, como en Rwanda, intentó intervenir Francia? Todo eso es un poco la falsedad de nuestro propio planteamiento, el mismo tema de los Derechos Humanos, o sea para ya increpar más, el mismo caso de Cuba. Mire usted, estamos diciendo que Europa no firma un convenio con Cuba porque ahí se están

violando los Derechos Humanos. Pues bien, tenemos convenios con muchos países en donde también existen violaciones de los Derechos Humanos y ¿por qué con éstos no se dice nada?, pues porque esta clarísimo que es un problema de intereses políticos y tenemos que ser conscientes de que eso es así y no podemos falsearlo. El problema está en que no tenemos la misma vara de medir para unos que para otros en el tema de los Derechos Humanos, es decir, que lo que tú dices de la ingerencia es verdad pero también la concepción de los Derechos Humanos como los entendemos todos, no es lo mismo. En Cuba no se respetan los Derechos Humanos, es verdad, pero ¿se están respetando en Nigeria? y con ella la UE ha firmado convenios.

Vicente Garrido Rebolledo: Al objeto de ir concluyendo, vamos a juntar las dos últimas cuestiones, rogádoles brevedad, tanto en la formulación de la pregunta, como en su respuesta.

José María Carpena (estudiante de Derecho del C. U. Francisco de Vitoria): Yo siempre he oído, por lo que se menciona de la acción de la Unión Europea en el exterior, que somos los que más dinero aportamos en las acciones y usted (Francisca Sauquillo) decía que es importante, porque cuando surgen problemas lo primero es la ayuda económica. Sin embargo, yo a veces pienso que más que una muestra de fortaleza de la Unión, de apoyo que se proporciona, es como quien dice una «forma de lavar la conciencia de los países miembros», es decir, «como hay dinero, pues damos dinero» y no nos metamos con cuestiones más importantes de política y de cohesión real.

Alumno de la Escuela de Guerra del Ejército: Me gustaría preguntarle al profesor Castor Díaz Barrado lo que piensa de las intervenciones ya que, aunque no está de acuerdo con ellas, por ejemplo, en un caso estilo Irak, en donde se fabrican armas químicas y biológicas, ponen en cierta manera en peligro Occidente. Pero ni siquiera en un caso tan de extremo, ¿estaría de acuerdo con una posible intervención?

Francisca Sauquillo: Yo creo que no lo hacemos por lavarnos la conciencia, o al menos, es lo que a mí me parece. Creo que ahí hay que plantearse un poco la historia de la Unión Europea. Es decir, gran parte de la ayuda fundamental que la UE ofrece es a sus antiguas Colonias y entonces es cuando empezamos a formar la UE de antiguas Colonias de Inglaterra, Francia, Bélgica; firmamos el Convenio de Lomé y eso son un poco las ayudas preferenciales. ¿Por qué?, porque empezaba la política de descolonización y entonces había que seguir ayudándoles, es decir, no creo

que sea únicamente por lavarnos la conciencia, sí porque habían sido Colonias, pero entiéndeme, empieza por ahí... Al día de hoy, es verdad, nosotros, la UE y los Estados Miembros juntos, somos los que más damos; desde luego, más de la mitad de los fondos para ayuda internacional al desarrollo lo hacemos conjuntamente, UE y Estados Miembros y a lo mejor, no damos la visibilidad que eso tiene. En Naciones Unidas, nosotros somos los mayores financiadores del PENUD, mayores financiadores de ACNUR, aunque luego no aparezcamos visiblemente. En Oriente Medio, el 50% de los territorios palestinos están siendo financiados exclusivamente por la UE, aparte de lo que den los Estados Miembros. ¿Se hace por lavarnos la conciencia? Yo creo que no, lo que pasa es que esa realidad es así. Como no tenemos una Política Exterior Común, no nos ocupamos de la prevención de conflictos y por otro lado, no intervenimos cuando el conflicto ya ha estallado. De todas formas, no debemos bajar la ayuda que estamos dando; lo peor que nos podría pasar es que bajáramos. En el mapa que tengo del reparto de los presupuestos para el 2001, desgraciadamente está empezando a bajar la Política de Cooperación al Desarrollo, precisamente por el tema de la ampliación, porque se necesita ayuda también para esos países que vienen. Yo ahí pediría que, aunque sea mala conciencia, no bajásemos ni la ayuda humanitaria, ni la Cooperación al Desarrollo, sino que sigamos manteniendo lo que hacemos e incluso, que se ayude más.

Cástor Díaz Barrado: Yo estoy de acuerdo con Paca Sauquillo en que la Unión Europea está realizando un esfuerzo importante, es decir, yo no se si realmente Arafat busca a Sharon para decirle que no siga con la intervención, con la acción en los territorios ocupados. Pero quizá, Estados Unidos tiene una política exterior y la UE, en ese caso concreto de los territorios ocupados, que está colaborando intensamente (mucho más que otros, pues no se ve esa política exterior), no creo que proporcione ayuda para lavarse la conciencia. Estoy de acuerdo con Paca Sauquillo, no es para lavarse la conciencia, «tenemos dinero», sabemos darlo y sabemos ser solidarios, es decir, la UE es solidaria, en muchos aspectos.

Respecto a la segunda pregunta, desde luego en el caso que usted plantea no, es decir, porque creamos que están construyendo armas nucleares, ya «lo que nos faltaba», la intervención preventiva antes de que nos ataquen. Primero que nos ataquen y cuando nos hayan atacado, ya nos defenderemos. De lo contrario, atacaríamos a Irak todos los días. Aunque no nos guste, es un broma, no lo entiendo, que cabe en algunos casos. Se pueden realizar acciones de contenido humanitario, pero con unas claras reglas de juego, como decía Paca Sauquillo (que yo había apuntado), y esas reglas de juego no las ponemos nosotros, sino la Comunidad Internacional,

que no somos sólo nosotros ya que nosotros somos parte de esa Comunidad Internacional. No sé si con eso le respondo, pero soy muy reacio a las intervenciones, no puedo evitarlo.

Enrique González Sánchez: Solo un momento para el comentario que se ha hecho sobre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo. Y yo creo que la ayuda humanitaria y, la ayuda al desarrollo son importantes para la UE. En ellas hay parte de filantropía y una parte de interés propio. Es indudable que, en el mundo casi todo el mundo es pobre y tenemos la suerte de vivir en el islote de riqueza europeo. Pero hay otro islote al otro lado del Atlántico, algunos otros islotes y poca cosa más. Y yo diría que en la Unión Europea hay un carácter solidario frente a los pobres y muy pobres simplemente porque lo pide su propia población, es decir, creo que la propia ciudadanía europea, que ve esas imágenes por televisión pide que se destine ayuda al desarrollo y se lo está pidiendo a sus gobiernos. Aquí estaríamos en una filantropía, aunque yo diría que se hace muy poco en comparación con lo que se debería hacer, pero, hay también parte de interés, es decir, que la UE es consciente que la prosperidad económica es la base de la estabilidad y la Unión persigue también la estabilidad, especialmente alrededor de la misma, puesto que la estabilidad en el mundo es un objetivo de Naciones Unidas y también de la Unión Europea; y la estabilidad y prosperidad en el mundo repercuten en la propia estabilidad y prosperidad de la propia Unión Europea. Cuanto más ricos sean los demás, más rica será la UE y cuanto más estable sea el mundo en su conjunto, más estable también es la propia Unión. Entonces estamos ante una mezcla de filantropía y de interés que, en definitiva, es lo que debe tender a incrementar esa ayuda al desarrollo, como decía antes Paquita Sauquillo.

Francisca Sauquillo: Únicamente decir que estoy totalmente de acuerdo con Enrique González. Lo que pasa es que tenemos también un problema de incongruencia. Nosotros tenemos una política, por ejemplo y hablar de esto en España suena fatal, que es la incongruencia entre la política agraria nuestra y cómo lo planteamos con otros países, el tema de la Cooperación al Desarrollo, es decir, ayudamos a la Cooperación al Desarrollo, pero es verdad que la política agraria que tenemos es una política agraria cerrada frente a los demás, que es toda la discusión que está en este momento habiendo y que nosotros vamos a organizar un seminario precisamente, para ser congruentes. Es decir, la política europea yo creo que tiene que tener las tres «C» que decimos, Coordinada, y en ese sentido los tres Comisarios de exterior con el Sr. PESC a la cabeza, y coordinarse con los demás Estados Miembros para que funcione. Pero hay que lograr una política de Coherencia, que lo que damos con esta mano no lo quite-

mos con otra, porque si no, resulta que damos por aquí pero aquí los dejamos parados o incluso, les quitamos, que es todo el problema de alguna forma de lo que nos ocurre con la política agrícola; y por otro lado, una política que sea más Complementaria entre lo que hacemos como Unión y lo que hacen los Estados Miembros, que tampoco es complementario. Yo creo que eso hay que desarrollarlo porque somos solidarios, como dice Enrique González, pero cómodamente también porque no tenemos una política coherente y eso está claro en la política comercial, en la política agrícola, etc. Eso daría lugar a otros debates, pero como en este momento este debate está sobre el tapete, que es todo el tema de la política de la OMC, la política de la PAC es clarísima, y en los presupuestos nuestros, cuando debatimos incluso en el Parlamento Europeo, los que llevan la política agrícola tienen un planteamiento muy claro con las bananas, el azúcar, etc. A los que estamos en la Política de Cooperación al Desarrollo deberíamos también ir avanzando de alguna forma en nuestra coherencia.

PARTE II

LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Rafael Estrella Pedrola

Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN
Congreso de los Diputados

1. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO

Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el título de mi conferencia: «La Política de Seguridad de la Unión Europea» que, en la jerga de la Unión Europea, se la conoce como *Política Exterior y de Seguridad*, o *Política de Seguridad y Defensa de la UE*, lo cual nos está indicando que se trata de una nueva dimensión, de una política que la Unión pone en marcha de la misma manera que, a lo largo de los últimos cincuenta años, se han puesto en marcha otras políticas. Comenzando por la CECA, con la puesta en común de los recursos del carbón y del acero bajo una Autoridad Común, o la Unión Aduanera, la Política Agrícola Común, el Mercado Único..., o algo que vamos a ver en fechas muy recientes, pero que responde a una decisión anterior: el Euro.

La voluntad de poner en marcha una *Política de Seguridad y Defensa Común* refleja el deseo, y la voluntad, de adquirir una dimensión en este ámbito equiparable al peso político y económico de la Unión, un peso político y económico que también va a tener a partir de ahora un referente de identidad: la Moneda Común. La Unión es un gigante económico y comercial con una moneda que una elevada población de ciudadanos va a utilizar en sus transacciones, a partir de enero de 2002.

Pero frecuentemente se dice que la Unión es un enano en política exterior. La UE ha tenido que reconocer en algunos momentos,

del pasado más reciente, sus limitaciones e incapacidad para afrontar determinados retos que afectaban a su seguridad a la hora de tomar decisiones, por tanto, la *Política Exterior de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea* debe entenderse como parte del proceso de integración europea, como un elemento más de identidad europea, un objetivo que es coherente con lo que ahora podría ser el más ambicioso que tiene la Unión planteado: su ampliación a nuevos Estados.

Ampliarse a un entorno de países que van a aportar entre el orden de un 25% a un 30% de población y territorio con respecto a lo que actualmente es la UE, supone pasar de lo meramente declarativo, de la voluntad de la Unión de jugar un papel en el mundo, al desarrollo y la adquisición de instrumentos de capacidades, por lo tanto, a ser más creíble, teniendo en cuenta que la capacidad militar es solamente un componente de esa proyección exterior de la Unión Europea, y supone también una línea de actuación, un objetivo que es claramente coherente, compatible y que fortalece la proyección de la Unión ante los retos de la globalización. Naturalmente, existen ya unos elementos de cultura europea en lo que es el tratamiento y la repuesta a los problemas de seguridad internacional, por ejemplo, en materia de prevención de conflictos. El *Proceso de Barcelona* es un instrumento de prevención de conflictos, como lo es también el *Pacto de Estabilidad en los Balcanes* junto a algunos elementos de política de seguridad mucho más identificables, como la vinculación de buena parte de los países de la UE con la ya desaparecida Unión Europea Occidental (UEO) o con la propia OTAN.

El que ahora se produzca este impulso de la *Política Exterior de Seguridad y de Defensa* tiene que ver también con un nuevo entorno estratégico que se produce tras el fin de la Guerra Fría. No hay amenaza directa, pero se producen una serie de riesgos e inestabilidades que se están dando en el entorno geoestratégico más directo de Europa, incluso, en países que son fronteras, o bien, con la Unión Europea actual, o con lo que va a ser la UE dentro de muy pocos años, después de la ampliación. Los Balcanes, África y, más recientemente, el caso de Kosovo, han puesto de manifiesto esas inestabilidades y también esas carencias por parte de la Unión.

A pesar de que a lo largo de cuatro décadas ha habido intentos de impulsar una identidad europea, un papel de los europeos en cuidar de su seguridad y de su defensa, estos no han prosperado y, de hecho, al final se llegó a una fórmula basada en que los europeos transferían, delegaban y autorizaban el liderazgo de la defensa europea a Estados Unidos. Eso es lo que se llamaba el «Trato Trasatlántico» o *Trasatlantic Bargain*, por el cual los americanos tomaban las decisiones (porque había que tomar las decisiones muy rápidamente en el caso de un enfrentamiento entre los dos bloques) y los europeos contribuían, en la medida de sus posibilidades, beneficiándose de esa protección.

La situación ha cambiado enormemente y estamos ahora en una nueva fase. ¿Cómo se inicia esa nueva fase?; ¿por qué se vencen las reticencias de algunos países, y muy en particular, del Reino Unido, que estaba entre los países reticentes a un impulso europeo, el que lo hacía con más firmeza por su relación tradicional preferencial con Estados Unidos? Esto se produce hace muy pocos años, en 1998, con una Declaración del Primer Ministro del Reino Unido que rompe el «nudo bordiniano» que impedía ese impulso, durante la Presidencia Austriaca, en la que el Reino Unido dice que es favorable a impulsar «una Política Europea de Seguridad y Defensa creíble», no sobre la base del debate que se venía produciendo en Europa sobre el juego de las instituciones (el papel de la UEO con relación a la UE, la OTAN, etc.), sino en capacidades: ¿de qué manera los europeos pueden contribuir mejor a la defensa de Europa de forma intergubernamental?, es decir, que no se deje en manos de la Comisión Europea, que para los ciudadanos del Reino Unido es el burócrata quien decide en nombre de sus gobiernos, sino que quede en el ámbito intergubernamental, esto es, que el gobierno británico, como el resto de los gobiernos, tenga la capacidad de decidir y que no sea contradictorio con la OTAN.

¿Cuáles son las motivaciones de Blair para dar este giro de 180 grados que muchos no se tomaron en serio al principio? Al margen del gran contexto internacional que está cambiando, después de que el Reino Unido decidiese congelar y no abrir el debate sobre su incorporación a la Moneda Única, Londres tiene una ambición evidente de jugar un papel influyente en Europa, pero no encuentra un

escenario cómodo para hacerlo y, de esta manera, recurre a la Política de Seguridad y de Defensa en la que el Reino Unido tiene una posición acreditada. Tiene también una capacidad acreditada, junto con Francia, único país europeo con capacidad de proyección de fuerzas.

El Reino Unido es capaz de producir un concepto que aborda la raíz del debate que se está produciendo en Europa, pero desde un ámbito mucho más concreto, no el debate institucional, sino el debate sobre las capacidades. Eso tiene su expresión pocos meses después, a finales del '98, en un encuentro bilateral entre los principales dirigentes del Reino Unido y de Francia. Presidente y Primer Ministro en la Cumbre de Saint Maló abren el proceso que estamos viviendo ahora, y acuerdan una declaración cuyo lenguaje va a ser retomado, con ligeras variaciones, por parte de los Consejos Europeos de Helsinki y Colonia. El resto de los europeos harán suyo el lenguaje que pactan franceses y británicos para poner en marcha esa *Política de Seguridad y de Defensa* de la UE. Se dice que apoyan «el desarrollo, por parte de la Unión Europea, de una capacidad autónoma respaldada por fuerzas militares creíbles, así como la capacidad y la preparación para el uso de esas fuerzas a fin de responder a crisis internacionales».

2. LA ADAPTACIÓN DE LOS EUROPEOS A LAS NUEVAS MISIONES INTERNACIONALES

Se está hablando de una capacidad autónoma europea en un ámbito que, hasta ese momento, había estado reservado en exclusiva a la OTAN, y se dice que: «con objeto de facilitar la acción si la OTAN no está implicada en esas acciones, se pondrán en marcha en la Unión Europea estructuras apropiadas y la capacidad de análisis de situaciones, así como fuentes de información y capacidades de planeamiento estratégico sin necesarias duplicaciones» (esto tiene importancia porque una de las preocupaciones que siempre ha habido cuando se ha hablado del desarrollo de una política europea en estos ámbitos era que si algo existía en la OTAN ya no era necesario duplicarlo). Todo esto se sitúa en el marco al que ya me he referido antes: el fin de la Guerra Fría, el fin del enfrentamiento en-

tre los bloques, la no existencia de amenazas directas a la seguridad europea y el surgimiento de nuevas misiones que están afectando en ese momento, y ahora, a los propios conceptos de las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN y de los países de la Unión Europea.

Nuestros países tenían un despliegue que estaba basado fundamentalmente en la defensa territorial y en la contribución a las respuestas ante un eventual enfrentamiento con el Bloque del Este, (en el caso de Alemania, casi una defensa estática), y lo que estamos viendo desde el fin de la Guerra Fría es la proliferación de conflictos que requieren proyección de fuerza, despliegue rápido, fuerzas que sean capaces de operar conjuntamente y de una manera también multinacional, en definitiva, que plantean nuevos retos.

Ha habido otros cambios que favorecen precisamente este impulso. Basta recordar que Alemania, en los primeros momentos después de la unificación, cuando se produce el conflicto de Bosnia, no quiso aceptar la contribución de fuerzas alemanas a las fuerzas multinacionales en Bosnia porque se entendía que se podía percibir como un resurgir de la hegemonía alemana, de la proyección exterior de Alemania, desde el punto de vista militar, pero eso ha cambiado. Alemania está ahora contribuyendo de una manera importante a las fuerzas en Kosovo.

Por otra parte, hay una serie de países en Europa, entre ellos España, que están sufriendo un proceso rapidísimo de transformación de sus Fuerzas Armadas para adaptarlas a sus nuevas misiones, haciéndolas más operativas, lo cual requiere ejércitos que tienen, pueden y deben ser más reducidos y basarse fundamentalmente en un componente profesional, bien entrenado y cualificado. Ese proceso se está dando en España, en Francia e Italia.

En el caso de Francia, al igual que en el caso de otros países, este proceso ha ido ligado en cierta medida a un frustrado acercamiento a las estructuras de la nueva OTAN, porque la Alianza Atlántica también ha cambiado. La OTAN ya no es la organización cuyo único fin es disuadir o repeler una posible agresión desde el Este, ya no existe esa amenaza. Ahora es una organización que,

aunque mantiene esta función esencial, tiene nuevas misiones. En esa nueva OTAN, España, por ejemplo, se ha podido integrar en la estructura militar integrada a la que no pertenecía porque, ahora ya, España sí tiene un sitio, una estructura de mando y, sobre todo, ha desaparecido el mando OTAN que estaba establecido en Gibraltar, que era un obstáculo insalvable anteriormente.

En 1999 se celebró en Washington la Cumbre de la OTAN, que se hace eco de los acuerdos que habían adoptado franceses y británicos y se decide, por ejemplo, los mecanismos de establecimiento de acuerdos para el acceso de los países de la Unión Europea a las capacidades y recursos de la OTAN, especialmente a las capacidades en el ámbito del planeamiento de operaciones. Hay una larga etapa en la cual existe una enorme reticencia por parte de las distintas administraciones norteamericanas a cualquier intento de impulsar una Identidad Europea en estos ámbitos. Por ejemplo, en la administración de Bush padre, que fue en la época de Maastricht, hubo una carta que advertía seriamente contra lo que significaría dicha identidad y las indicaciones negativas, a su juicio, de una eventual fusión entre la UEO y la Unión Europea, cosa que se pretendía en Maastricht y finalmente no fue posible.

Todo eso ha cambiado en este momento. Con la nueva administración Clinton, la OTAN da un primer impulso a través de una declaración en 1994 de apoyo a un caso muy genérico y muy vago que se llamaba *Identidad Europea de Seguridad y Defensa* (IESD). Este concepto tenía la virtud de que cada uno, unos a un lado del Atlántico y otros al otro, le daba una interpretación distinta. Había quien decía que la IESD sólo servía para mantener las cosas como estaban, que los europeos contribuyeran más y todo se quedaba igual; otros decían en cambio que esto suponía reequilibrar la Alianza, mayor peso y, por tanto, una mayor influencia de los europeos.

Ahora ya se ha superado este concepto. A partir de la declaración de Saint-Maló estamos hablando de la *Política Exterior de Seguridad y Defensa de la UE*. En 1992, en el Tratado de Maastricht se incluyó una formulación que suponía el punto máximo de consenso entre todas las distintas visiones que había sobre el futuro de Europa y de la proyección exterior y de seguridad de Europa, don-

de se decía que «habrá una *Política Exterior y de Seguridad Común* que incluirá el eventual desarrollo de una *Política de Defensa Común* que podrá, a su vez con el tiempo, conducir a una *Política de Defensa Común*». Pero esto era todo una lista de condicionantes y ambigüedades que, una vez más, permitía a cada uno interpretar lo que quisiera. Todo eso ha cambiado y, once años más tarde, estamos claramente instalados en la política, en la marcha de la *Política Exterior de Seguridad y de Defensa*.

En Colonia, en junio de 1999, se definió lo que iba a ser la *Política Exterior de Seguridad y de Defensa* estableciéndose todos los elementos estructurales: la creación de un Comité Político y de Seguridad, los representantes permanentes de los gobiernos que coordinan la acción de un Comité Militar y de un Estado Mayor, y se nombra a un Alto Representante, Javier Solana, para esa *Política Exterior y de Seguridad Común*, que será también el Secretario General de la UEO. Se pone en marcha el proceso de convergencia entre la UEO y la Unión Europea, donde la UEO queda ahora de una manera residual.

Seis meses después, en diciembre de 1999, se da un paso más. Si antes se ha definido el tramado institucional, ahora se entra en la sustancia política y se fijan los «Headline Goals», esto es, las directrices maestras de esa *Política de Seguridad y de Defensa Europea*, estableciéndose un objetivo muy claro, que es el de desplegar y sostener, y mantener en ese despliegue, durante un año al menos, una fuerza de entre 50.000 y 60.000 efectivos, hacer ese despliegue en sesenta días con todos sus elementos de mando, con todo su control, logística, elementos aéreos y navales, etc. Y todo ello, con un objetivo implícito, el que los europeos tengan la capacidad de decidir de una manera autónoma para, si lo desean, intervenir en operaciones militares en un espectro muy amplio, aunque también limitado, de las operaciones llamadas «Misiones Petersberg», como las había definido la UEO en 1992. Estas son misiones de carácter humanitario, de mantenimiento de la paz y, en el extremo final, las de la imposición de la fuerza, son las que requieren el uso de la fuerza para imponer la paz entre dos contendientes. El compromiso de desplegar entre cincuenta y sesenta mil soldados teniendo en cuenta, por ejemplo, las rotaciones, supone un compromiso del orden

de unos 200.000 efectivos y, todo ello, acompañado por todos los medios de apoyo de aviación, aéreo, etc., que eventualmente se pueden necesitar.

Posteriormente, la UE ha definido lo que serían los objetivos, las directrices generales, en lo que se refiere al componente no militar. Por ejemplo, en el Consejo de Feira se acordó crear una fuerza permanente de 5.000 policías para situaciones de conflicto donde se ha alcanzado un estadio en el que se puede sustituir una fuerza militar por una fuerza de carácter civil con misiones de policía. Por su parte, en Niza se adoptó el catálogo de misiones que se había aprobado un mes antes por parte de los Ministros de los distintos gobiernos y que quiere poner en marcha la UE (aunque estaba definido de una manera bastante genérica) y cuáles son necesarios, expresado en contribuciones nacionales.

Todo esto se presentó en lo que se llamaron Conferencias de Capacidades, donde se abordó también las carencias que tenía la UE en capacidades y en medios, y los problemas para cubrir esos objetivos que se habían marcado anteriormente de interoperatividad, mantenimiento, despliegue de la fuerza, compromisos para solventar esas carencias y, en esto, se habla de un espectro muy amplio que incluye incluso algunas capacidades colectivas, como por ejemplo, la posibilidad de disponer de información sobre lo que está ocurriendo en una zona donde se van a desplegar unas fuerzas: información que puede ser previa, de carácter estratégico (como la que está suministrando ahora mismo para Kosovo el Centro de Satélites de la UEO), o información de carácter táctico, sobre qué está pasando en ese momento, de la que los europeos carecen y la tienen los americanos, por ejemplo.

También se aprobó un documento importante sobre gestión de crisis, en un primer intento de definir el concepto de la UE en esa materia, y que arranca precisamente de la gestión de prevención de conflictos. Este es un rasgo diferencial de la visión europea, que incorpora en los elementos de ese concepto, tanto una determinada cultura, basada en el establecimiento de principios que tienen que ver, entre otros, con la defensa de valores, como la colaboración con organismos internacionales, como la OSCE, la Organización de

las Naciones Unidas, la Cruz Roja Internacional, el Alto Comisionado para los Refugiados, los responsables o representantes de Derechos Humanos... Se trata de toda una doctrina que identifica esa visión que intenta desarrollar la UE y que va acompañado por una demanda perentoria del documento que presentó Javier Solana, que fue aprobado por el Consejo, basado en la necesidad de establecer una ratio mucho más operativo entre los acontecimientos y el proceso rápido de toma de decisiones que, como todos sabemos, la UE no se caracteriza precisamente por tener.

3. LAS NUEVAS ESTRUCTURAS MILITARES DE LA UE Y LAS RELACIONES CON LA OTAN

Todo esto implica un concepto de seguridad basado, en primer lugar, en la definición de los intereses, cuáles son los intereses geoestratégicos de la UE, coherentes con sus principios de defensa de los Derechos Humanos, de la defensa de las libertades y, a partir del 1 de enero de 2002, también de defensa de la estabilidad de una moneda común. Por lo tanto, ¿cómo evitar que se produzcan alteraciones o situaciones de inestabilidad en mercados que son importantes para la Unión Europea? Esto supone ir a procedimientos que permitan no eternizarse en negociaciones, o que no se produzcan decisiones que son poco inteligibles, o que estén sujetas a múltiples consideraciones. Requiere, por ejemplo, delimitar el papel de la Comisión en el documento, en definitiva, lo que Solana llama el «Manual de Gestión de Crisis».

Todo ello forma parte de un proceso, que es el que se está consolidando, basado en la autonomía de decisión de la Unión. Naturalmente, para que exista esa autonomía en las decisiones de la UE, esta va a necesitar disponer de mecanismos para la toma de decisiones, tanto en el ámbito de las autoridades civiles, como de las militares (lo que en Colonia se llamó la «capacidad de decidir»). Esa es la función a la que deben servir el Comité Político y de Seguridad (COPS), que es el órgano permanente encargado de la dirección política, el control estratégico y los mecanismos de coordinación con la OTAN, la ONU y la OSCE, lo que requiere también del Comité Militar de la Unión Europea, formado por los Jefes de Estado

Mayor, o por sus segundos, y que coordina la información y hace recomendaciones para la toma de decisiones por el COPS y el Estado Mayor Militar, que aconseja sobre las distintas opciones a los responsables políticos.

Se trata de una política intergubernamental, por lo tanto el máximo responsable es el Consejo, que puede delegar en el COPS, en el Comité Político y de Seguridad, y toda la relación se articula a través de la Secretaría General del Consejo, que tiene una Unidad de Planeamiento que es la que le propone las distintas opciones. El Estado Mayor Militar hace también de órgano de alerta y de evaluación, y tiene una serie de estructuras civiles de seguimiento y de coordinación.

Uno de los elementos principales a lo largo de este proceso ha sido que lo que se estaba definiendo por parte de la UE tuviese, como rasgo central, la transparencia y la cooperación con la OTAN y con países individuales que obvian estar en la OTAN pero no en la UE, o que tenían ya un carácter general de asociados con la UEO. El debate de las relaciones con la OTAN es un debate esencial, en el que ha existido una docilidad por parte de la Alianza hacia el proceso europeo. El proceso europeo se resiente, habiendo estado caracterizado por muchos vaivenes y un poco de dramatismo innecesario y también de exageración retórica.

Un primer debate que se planteaba por parte de los americanos era que la OTAN tiene que ser la organización que primero elige y decide, como derecho directo, y una vez que ha decidido, es cuando los europeos pueden intervenir. Evidentemente, esto es puramente teleológico ya que, dos organizaciones que tienen una composición donde se cruzan miembros, va a ser en ese cruce de miembros donde se valore cual es la organización más apropiada, en función también de la voluntad política de los miembros para realizar esa misión, por lo que este era un debate que no tenía excesiva lógica.

La Secretaría de Estado anterior de Estados Unidos expresó lo que debía ser la *Política Europea de Seguridad y de Defensa*, con una de esas fórmulas simples que le gustan tanto a los americanos

y que cualquier ciudadano, por muy poca formación que tenga, la pueda entender: no debe haber discriminación, no debe haber duplicación, no debe haber separación. En cuanto a esa separación, o desvinculación, el temor que se expresaba por parte de algunos países aliados era que esa puesta de atención en el proceso europeo redundase en una pérdida de interés en la OTAN (compresible en un momento que no hay amenaza directa a la seguridad europea) y también que se evolucionase hacia una especie de «caucus europeo», es decir, que los miembros de la UE en la OTAN adoptasen decisiones comunes antes y las trasladasen a la Alianza como un grupo cerrado de intereses. Todo esto se ha ido diluyendo bastante.

También se planteaba que los objetivos operativos, los que se llaman los «Headline Goals» de la Unión Europea, podrían entrar en conflicto con el equivalente en el ámbito de la OTAN: «la Iniciativa de Capacidades de Defensa», definida en la Cumbre de Washington de 1999, pero esto no se sostiene porque, entre otras cosas, ha sido precisamente el Cuartel General de la OTAN el que ha participado en la elaboración de ambos documentos, por lo que existe una interrelación entre los dos documentos que se refieren, entre otras cosas, a cómo utilizar los mismos recursos. No podemos olvidar que las fuerzas son las mismas, son fuerzas que España, u otro país, pone a disposición de Estados Unidos, que tiene que mejorar su interoperabilidad con otros ejércitos (que son las directrices), y que tiene los mismos requerimientos, tanto en el ámbito de las necesidades de la OTAN, como en los que ha definido la UE. No existe, por tanto, ese riesgo.

Por otra parte, esa presunta pérdida de interés no se va a producir, ni a corto ni a largo plazo, porque ni a corto ni medio plazo los europeos van a estar en condiciones de sustituir la capacidad que tiene Estados Unidos de proyectar fuerzas en una situación de amenaza a la defensa, amenaza a la seguridad. También se dice que habrá un mecanismo por el que se establezca quien debe intervenir, aunque no hay un derecho de veto o un derecho de primera elección para la OTAN, pero sí un mecanismo que permite decidir cuál es la organización o la institución más adecuada. En cualquier caso, queda claro que la OTAN sigue siendo la organización esencial para la defensa colectiva y que los europeos, en sus ambiciones, que son

muy grandes, no pueden garantizar la defensa colectiva, sino esas misiones Petesberg, que tienen que ver con operaciones de paz en todo su espectro, ya que así lo han querido sus miembros.

Ha habido miembros de la Unión Europea que no han querido ir más lejos, entre ellos, por ejemplo, Dinamarca. Ese proceso de desvinculación (que yo creo que es lo que más preocupa a los norteamericanos) tiene una realidad de fondo que es evidente: en el momento que los europeos empiecen a trabajar juntos, se va a producir el desarrollo de una cultura común, de la misma manera que existe una cultura en el ámbito de la OTAN en materia de operaciones. Dicha cultura común no se va a traducir en una posición común de los europeos trasladada al Consejo Atlántico, pero sí va a tener elementos participados, como ocurre con cualquier colectivo, y se entienden mejor en cómo trabajar, en cómo afrontar los objetivos.

La segunda preocupación que planteaba Estados Unidos era la de la duplicación. Yo creo que algunas serán necesarias, por ejemplo, en transporte. Pero lo que sí parece evidente es que los europeos, que se considera gastan poco en defensa, gastarán más y podrán defender mejor este incremento del gasto ante sus opiniones públicas con el objetivo de fortalecer las capacidades europeas. Desde luego que, no existiendo una amenaza a la seguridad, es difícil explicarlo en términos de contribución a la defensa colectiva de la Alianza. Pero explicándolo en cambio como una manera de que los europeos cuidemos más de nuestra propia seguridad, sí es más fácil a la hora de conseguir ese respaldo de los ciudadanos. No hay que olvidar que esa duplicación, en lo que se produzca, va a fortalecer a la OTAN, porque esas fuerzas europeas están también a disposición de la Alianza.

Luego se planteaba el temor a la discriminación, discriminación sobre todo de miembros de la OTAN, de Turquía. Debe decirse claramente quién toma la decisión de intervenir es la UE y se han establecido mecanismos para asociar (y que participen en las decisiones de las misiones de las que formen parte) los países que quieran participar. Es decir, si Turquía decide incorporarse a una operación de la UE, participará con todos los derechos y con todas las obliga-

ciones en la toma de decisiones operativas de esa misión y, si se va a poner en riesgo a soldados turcos en clave de Kosovo, el representante militar turco tendrá también que opinar.

Fue en Niza donde se terminan de perfilar los mecanismos para colaborar con la OTAN, basados en la transparencia, la complementariedad, la autonomía, y no la subordinación, y los mecanismos para asociar a los aliados europeos que no son miembros de la UE, a los candidatos, y también a países como Rusia, como Ucrania. Con la OTAN se establecen modalidades de acceso de la UE a las capacidades y recursos de la Alianza, para evitar la duplicación de esas capacidades y recursos con terceros. Se establecen mecanismos de decisión permanente para conformar la toma de decisiones (lo que en inglés se llama «Decision Shaping»), pero el «Decision Making», la toma de decisiones, para la puesta en marcha de la operación, corresponde a la UE. Esto es, de una forma muy esquemática, el proceso.

4. CONCLUSIONES: LOS RETOS DE LA PESD

¿Qué dificultades puede tener este proceso a partir de ahora? En primer lugar, el que terminemos todos hablando el mismo lenguaje. En Niza hemos visto como algunas declaraciones que se producían desde el otro lado del Atlántico, por parte del Secretario de Estado, el Señor Cohen, se referían a que esto iba a convertir a la OTAN en una reliquia. Por su parte, el presidente de Francia decía que «esto era el desarrollo de una independencia europea en materia de planeamiento», cosa que ni su propio gobierno sostiene, ni el informe de la presidencia francesa señala, vaya a suponer la creación de un ejército europeo.

Todo esto debe resolverse, y es uno de los retos que tenemos de cara al futuro. Hay que recordar, por ejemplo, que los acuerdos que se han adoptado en Niza, y anteriormente, establecen la presencia y participación del Secretario General de la OTAN en las reuniones de los órganos políticos de la UE, junto a algunos mecanismos a la inversa, en los que se prevé en el planeamiento operativo la posibilidad de recurrir a la OTAN. Se mantiene, y eso es un problema a

resolver, no ya la objeción de Estados Unidos, sino el veto de Turquía, porque no están satisfechos, ya que querían tener una capacidad de veto sobre la utilización, caso por caso, por parte de la UE de capacidades OTAN. Lógicamente, esto no es aceptable para la Unión Europea y tendrá que resolverse.

En síntesis, se ha producido un enorme avance en menos de dos años, pero queda mucho por delante. Habrá que empezar a construir estas estructuras y probarlas a través de ejercicios: Habrá también que acometer reformas políticas e institucionales, ya que hay que tener en cuenta que, ahora mismo, hay una doble estructura separada donde hay un responsable, Solana, de esa nueva estructura de Política de Seguridad y Defensa, y otro responsable, Patten, en la Comisión, a cargo de la acción exterior de la Unión Europea. No tiene sentido que una UE que pretende utilizar en ese concepto de seguridad, tanto sus capacidades militares (que va a construir), como las que ya dispone, y que es el principal actor en política de ayuda al desarrollo y humanitaria, no tenga en una misma caja todos esos elementos. Esto es en concreto lo que se está planteado: el reto de desarrollar un concepto europeo de operaciones de paz y el de completar la reforma militar en ese cambio de modelo al que antes me he referido.

Está planteado el problema, que tanto se denuncia, de cómo resolver el escaso gasto en defensa por parte de Europa. No creo que el problema sea sobre cuánto se gasta, sino cómo se gasta. El problema fundamental es que en la UE somos quince países y cada uno de ellos hace buena parte de las cosas que otros están haciendo: hay una duplicación. Al mismo tiempo, hay que ver las diferencias que existen: por ejemplo, en material. Mientras que Estados Unidos gasta un 18%, hay países europeos que gastan del orden del 10%, y no digamos ya en investigación y desarrollo aplicado a la defensa pues, frente al 11% por ciento de Estados Unidos, Francia o el Reino Unido, España está en el 2,5%.

Existen carencias muy concretas y claras que hay que acometer: no hay un sistema de comunicaciones, se habla mucho del vacío tecnológico (el GAP) entre los dos lados del Atlántico. A mí no me preocupa excesivamente, en la medida en que los europeos no te-

nemos por qué ambicionar tener las mismas cosas que tienen los americanos. No tenemos esa vocación de potencia global, lo que se ha puesto de manifiesto, y se ha insistido mucho, entorno a Kosovo, donde se nos ha recordado que Estados Unidos ha rechazado la mitad de las misiones, las fuerzas aéreas en Kosovo y el 80% de los ataques. Y eso ha sido así porque ha habido criterios políticos de algunos países miembros que no han querido realizar esas misiones de ataque y las podrían haber realizado, como es el caso de Alemania o el Reino Unido. Del total de las misiones de reconocimiento, el 40% las han realizado los europeos, pero evidentemente los europeos no tenemos interceptadores de radares o satélites de reconocimiento. Pero hay buenas noticias entorno a esto; por ejemplo, de los 30.000 soldados, tanto en la KFOR, como en Bosnia, el 80% del conjunto son puestos por la UE. Hubo dificultades para ello, pero los americanos tardaron más en desplegar su modesta contribución y el 80% del gasto de reconstrucción de los Balcanes está siendo realizado por los europeos.

Habrá que plantearse también un mecanismo de seguimiento y revisión de los objetivos; cómo se financia esta *Política de Seguridad y Defensa* y su expresión (si es que la tiene) en los presupuestos de la UE; cómo se pone en común con otras capacidades, en concreto con ayuda al desarrollo y con las capacidades civiles; cuál va a ser el ámbito de las misiones; qué consecuencia tiene todo este proceso sobre los Tratados constitutivos; qué consecuencia tiene también sobre el papel de los Parlamentos nacionales y, por último, se plantea un problema de fondo: quién impulsa, quién lidera esto. Estados Unidos es una potencia y tiene una dirección, pero la UE no. Nadie piensa que la UE pueda delegar en el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, o en el presidente de turno de la Unión, la dirección o el impulso de la Política de Defensa. Algunos dicen que como hay tres países que por sí solos suman más del 60% del gasto militar, el impulso de esos tres países va a ser imprescindible.

Finalmente dos cuestiones muy rápidas sobre las consecuencias que esto tiene en el entorno de la arquitectura de seguridad europea. La UE no tiene, ni va a tener, capacidad de competir con Estados Unidos y, por otra parte, el ámbito de intereses es diferente, es más limitado en el caso de los europeos. Pero está claro que no

nos encontramos en la misma situación que en la Guerra Fría, que no existen amenazas a la seguridad colectiva y, como ha señalado un reciente estudio del Centro para la Reforma Europea, «las amenazas del pasado unían, mientras que las amenazas del presente dividen», además de otras dimensiones que tenemos y que cada vez son más frecuentes, como las relativas al comercio, la internacionalización de la economía, etc.

Bosnia puso de manifiesto esa división, no sólo entre europeos y americanos, sino entre los propios europeos. En Kosovo se superó la división porque estaba en juego la credibilidad de la Alianza y de Occidente en tres ámbitos:

- La diplomacia, los incentivos para Estados Unidos.
- Las convergencias, cómo invertir en seguridad. Para Estados Unidos se ha de invertir esencialmente en soldados y armas; para los europeos se pone el acento en el desarrollo y en la cooperación. Les doy un dato: los europeos gastamos el 60% de lo que gastan los norteamericanos en defensa. Hay una gran diferencia pero, sin embargo, los europeos gastamos el 400% de lo que Estados Unidos destina a ayuda al desarrollo, a promover también la seguridad.
- Finalmente, hay diferencias en lo que se refiere a la propia cultura de seguridad, en la posición ante las instancias multinacionales. Para la UE, el activismo, el impulso a las instancias multinacionales tiene un factor multiplicador de su propia capacidad como actor internacional, mientras que para Estados Unidos supone una limitación y, por eso, nos encontramos en ámbitos de discrepancia, como el relativo al papel de la ONU, al Tratado ABM, al Protocolo de Kyoto, recientemente rechazado por Estados Unidos.

En definitiva, creo que debemos de abordar una nueva relación entre Estados Unidos y Europa en la que, lógicamente, para que tenga credibilidad y coherencia, los europeos tendrán que demostrar que lo que se ha planteado como objetivos, lo convierten en realidades. Deberá plantearse una reforma de la OTAN en profundidad, que refleje esos cambios y que convierta a europeos y americanos, sin alterar los elementos de la arquitectura actual, en socios en la es-

tabilidad y la seguridad de Europa, junto con los países con los que la UE va a convertirse en vecino en cuanto culmine el proceso de ampliación previsto, en donde las fronteras de la Unión van a llegar hasta Irán e Irak, en el momento en que se incorpore Turquía, al Mediterráneo en su conjunto, Ucrania, etc. Con ello, el ámbito de intereses de seguridad de países con los cuales la UE va a necesitar tener una relación de mutua seguridad, de fortalecimiento mutuo de la seguridad en el diálogo y en la cooperación va a ser muy distinto del que tenemos actualmente. Esta es la gran importancia que tiene el que ahora se inicie la *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*.

ESPAÑA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

General Félix Sanz Roldán

Subdirector General de Planes y Relaciones Internacionales, DIGENPOL
Ministerio de Defensa

1. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA

Quisiera empezar diciendo que se ha progresado muchísimo acerca de los esquemas de seguridad y defensa de la Unión Europea en los últimos tres años. La realidad muestra que el gran espaldarazo, quizá, para tomarse en serio esta cuestión, es la crisis de Kosovo, cuando nos damos cuenta de que muchas de las capacidades militares que se utilizan para resolver esta cuestión están en manos de un solo aliado y que, además, ese aliado no es europeo, son los Estados Unidos de América. Esto hace sentir muy fuerte a Europa, que tiene que dotarse de determinadas capacidades y nace el debate de hasta dónde llegar con esas capacidades: ¿capacidades de defensa colectiva o simplemente capacidades de gestión de crisis? Europa ha dicho con mucha claridad, y desde ese primer momento, que sólo desea dotarse de capacidades para hacer frente a misiones de gestión de crisis (las misiones que se están llamando ya con lenguaje coloquial de «Petersberg»). Curiosamente, dichas misiones las inventan los ministros de defensa y de exteriores en una reunión de la UEO, organización que hoy, como saben, estamos a punto de darle ya la última bendición.

Ese es el primer mensaje: Europa sólo quiere dotarse de las capacidades necesarias para la gestión de crisis. También es cierto que influyen otras cuestiones que empujan más los asuntos de seguridad y de defensa: el dotarse del euro; el notarse Europa lo suficientemente fuerte para tener otros objetivos políticos a alcanzar y, desde

luego, el ver que Europa está ya terminando este momento *cuasi-fundacional* que estamos viviendo y que, ha hecho que pasemos de ser alrededor de catorce países al final de la I Guerra Mundial, a cincuenta y cinco actualmente y todo ello, gracias al referéndum del día 23 de abril de 2001 de Montenegro, pues parece que no vamos a ser de momento cincuenta y seis Estados. Como comprobarán, parece que está a punto de terminar este proceso, con lo que hemos de fijarnos otros objetivos políticos.

Decíamos que, hasta hace dos o tres años, se progresa poco y, desde luego, Maastricht, que es con lo que más tiempo hemos vivido en relación con la Política Común Europea Exterior y de Seguridad, lo único que hace es instalar una doble indefinición. Si observamos como Maastricht trata el problema de la Política Europea Común de Exterior y de Seguridad, hace una afirmación muy añeja de esta política, y habla de que nuestra política tiene que trazarse para lograr la independencia de la Unión, es decir, en lenguaje que hoy ya no se usa, deja clara una doble indefinición cuando dice que «en un futuro, podremos llegar a una política de defensa común que conducirá, en su momento», a una defensa común. La doble indefinición de Maastricht hace que vivamos sin hacer realmente nada: se progresa algo en la reunión de ministros de exteriores y de defensa de la UEO; se definen las misiones Petersberg, y es preciso llegar hasta Ámsterdam para ver que se avanza un poco.

Ámsterdam, para los europeos interesados en seguridad y defensa, lo que hace es lanzarnos un «jarro de agua fría». Recuerdo que el día en que se daban los resultados de Ámsterdam en los periódicos yo tenía que dar una conferencia en el curso de ascenso a General en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Naturalmente fui enseguida a los kioscos para comprar los periódicos y decirles a los alumnos las últimas ideas y cuál sería mi sorpresa cuando leo que Ámsterdam no quiere hacer prácticamente nada. Dice: «yo ya tengo suficiente con la OTAN para la defensa colectiva y estableceré un procedimiento al siguiente tenor: cuando la UE quiera hacer algo en materia de seguridad y defensa, se lo encargará a la UEO y la UEO tomará los medios y capacidades de la OTAN».

Estamos en un triángulo en el que es muy difícil desarrollar estas cuestiones sobre las que es necesario reacciones rápidas y un proceso de toma de decisiones que, a veces, va unido en la dificultad de empeñar hombres que sufrirán riesgos importantes. La realidad es que Ámsterdam tampoco nos aporta ninguna luz en un momento, y es bueno saberlo, en que España no es miembro de la Estructura Militar de la OTAN, aunque sí de OTAN y somos miembros bastante activos de la UEO.

La crítica que siempre hacemos, que yo siempre hago, desde luego, es que tampoco a la UEO se le dio la posibilidad de ver hasta que punto era útil. La UEO hizo un magnífico trabajo de desarrollo instrumental en su seno durante el tiempo que media desde Maastricht hasta prácticamente hoy, que certificamos su desaparición. Dio forma a documentos que, si hubiera habido voluntad política de ponerlos en práctica, estoy casi seguro que hubieran funcionado. Muchas de las grandes cuestiones que hoy se debaten en el seno de la UE, por ejemplo, cómo se traza una política de defensa común, ya encontró solución a través de un documento que es conocido entre los que trabajamos en estas cuestiones y que se llama «Building Blocks», es decir, un documento que, de manera progresiva, va definiendo una política y que fue presentado por España durante su presidencia en la UEO. Ya entonces trazábamos una política de defensa que podría alcanzar logros razonables, en cambio, hoy estamos en la UE sin tener si quiera ese «Building Blocks» y que ya tuvimos en la UEO.

Es decir, en este período en el que estamos a partir de Ámsterdam hasta que llegan los desarrollos más novedosos de la defensa de Europa, creo que es importante reconocer el valor que tuvo la aportación española, por un lado, a todo el desarrollo instrumental de la UEO y, por otro, también creo que es justo reconocer el valor que tuvo la Unión Europea Occidental. Realmente, si alguna de las operaciones de las que entonces se lanzaron, como la «Operación Alba» en Albania, se hubiera deseado que la resolviera la UEO estoy más que convencido de que la Unión Europea Occidental la habría resuelto.

Los procesos que hoy se añaden y que tienen verdadero interés son los que se empiezan a producir a partir de Saint-Maló.

Saint-Maló es el lugar donde se produce una reunión franco-británica, el día de Santa Bárbara de 1998. En Saint-Maló ocurre algo importante, algo que no había ocurrido antes, que franceses e ingleses empiezan a estar de acuerdo en que juntos debemos hacer algo en Europa. Francia había mantenido siempre una postura bastante alejada de la Alianza en razón a que ellos no pertenecían a la estructura militar. El Reino Unido había mantenido siempre una postura tan próxima a la Alianza que no consideraba la posibilidad de existencia de otras instituciones. A veces se rozaba incluso el ridículo en reuniones de la UEO, cuando se veía hasta qué punto Francia bloqueaba los documentos que tenían el más mínimo tinte atlantista y por su parte, el Reino Unido bloqueaba cualquier documento que no tuviera un tinte claramente aliado, y eso llegaba a producir una cierta inoperancia.

En Saint-Maló nos sorprenden con un acuerdo del que nunca supimos exactamente la intención. En España habrá gente que lo habrá conocido, pero por mi mesa no pasó el acuerdo de Saint-Maló. Nunca conseguí un papel en el que me dijeran con exactitud de qué se había hablado en Saint-Maló. Es cierto que leí mucho en los periódicos, y pude unirle a la opinión generalizada de que algo había que hacer para aproximar esas dos posturas.

Pocos días después de Saint-Maló se celebra una cumbre franco-alemana y creo que esto también es un punto importante (y aquí hubo mas transparencia). Los alemanes son ya una potencia económica importante y quieren tener también un papel importante en el desarrollo de la *Política Exterior y de Seguridad Común* en Europa y, realmente, en la Cumbre franco-alemana, los alemanes dicen que les da igual lo que se haga, pero que tenemos que hacer algo los europeos juntos y que habría que explotar el «espíritu de Saint-Maló», que ya se acuña para señalar el deseo de avanzar en el desarrollo de la defensa de Europa. Efectivamente, es oportuno exponerlo en ese momento.

Pero también esta ocurriendo algo importante, y es que estamos relativamente próximos a la Cumbre de Washington de abril de 1999 y ahí nos encontramos con que los Estados Unidos, entonces, son partidarios de que los europeos hagan algo por su propia segu-

ridad y defensa. Recuerdo una cena en la que yo estaba sentado en una esquina de una larguísima mesa, pero que en el centro de esa mesa estaba sentado el Ministro de Defensa de los Estados Unidos, señor Cohen y decía «a veces me encuentro en medio de una cierta esquizofrenia porque si se da una misión, como la que ya se veía venir entonces para Kosovo, y no participo, privo a mis aliados de medios que le son fundamentales y precisamente, porque no se los doy, hago que corran riesgos superiores y me siento muy mal, pero si se los doy, si participo en la gestión de crisis, no veo la forma de explicarlo al ciudadano del Medio Oeste, pongo por caso», y decía «además, el ciudadano del Medio Oeste sabe tan poco que cuando le intenté explicar aquello me dijo: ¿Por qué no mandan los europeos seis o siete PECSDs a Kosovo?» Ese ciudadano pensaba que la PECSD era como la brigada paracaidista y que mandando cinco, o seis, o siete, o las que hicieran falta, podría resolverse la crisis. Esta es la situación. Los Estados Unidos también quieren salir de ese círculo vicioso y, por eso, tiene tanta importancia la forma en que en el Comunicado Final de la Cumbre de Washington recoge la posibilidad de intervención de la Alianza en misiones derivadas de la *Política Europea Común de Seguridad y Defensa*.

2. APORTACIÓN DE ESPAÑA A LA FORMULACIÓN DEL CONCEPTO «SEGURIDAD EUROPEA»

Es a partir de la Cumbre de Washington cuando todo empieza a lanzarse y, ello es así, porque existe voluntad. España también participó en ese proceso, cuyo elemento fundamental es Colonia, donde se establece la filosofía de la nueva dimensión de defensa en la UE. En Colonia se señala: «La Unión Europea tendrá una capacidad de acción autónoma con recursos militares creíbles, capacidad de decisión y todo eso, tiene que estar amparado por la necesaria voluntad política». Esta formulación es de suma importancia, ya que significa movilizar recursos militares creíbles, capacidades de decisión y contar con una voluntad política.

España, para los acuerdos de Colonia «apostó fuerte», en el sentido de que los aspectos institucionales deberían tener en cuenta las relaciones OTAN-UE y, realmente, se tuvieron en cuenta. En cam-

bio, propusimos en Colonia, y desde entonces lo venimos proponiendo y no estamos teniendo demasiado éxito, que los Ministros de Defensa deban tener un foro adecuado para reunirse, no de manera informal, como lo hacen ahora, o sentados juntos, o detrás de los Ministros de Asuntos Exteriores, sino su propio foro para que, usando su experiencia, sean capaces de trazar la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa. Esta cuestión por la que, ya digo, España «apostó muy fuerte» para que fuera un hecho, aún no lo ha sido, y la verdad es que cada vez me parece que tenemos más personas que están de acuerdo con nosotros. Pero debo decir que, esas personas sólo están de acuerdo con nosotros en las reuniones de Ministros de Defensa; cuando vamos a las reuniones de Ministros de Exteriores todo el mundo se calla prudentemente.

Después de Colonia viene Helsinki y materializa las decisiones de Colonia hasta unos límites, pero tiene algo importante: establece que la Unión Europea tendrá una doble dimensión en cuanto a la defensa; se tendrá que dotar de capacidades para la gestión militar y civil de crisis. No se concibe que haya una gestión militar o una gestión tipo «operación Kosovo» y que todos los demás aspectos de la gestión de la crisis se abandonen. Por el contrario, Helsinki habla en el mismo plano de los dos.

Es cierto que los aspectos de gestión militar de crisis se desarrollan muy bien (quizás porque los Estados Mayores son una herramienta que en el momento en se les da el banderazo de salida empiezan a trabajar y arrollan con su trabajo), mientras que los aspectos de gestión civil de crisis se desarrollan como pueden.

En este momento, la Presidencia sueca no tiene voluntad de involucrarse demasiado en la gestión civil de crisis, a la que está dedicando atención siguiendo el modelo ya trazado de lo militar. Si observamos todo lo que se está haciendo para dotar a la UE de capacidades de policía, es un calco exacto de lo que ya hicieron los Estados Mayores a la hora de dotar a la UE de una capacidad militar.

En Helsinki lo que se diseña es lo que conoce todo el mundo como el «Headline Goal» y a la vez, se establecen elementos para la

adopción de decisiones; se crea un Estado Mayor Militar. De momento, el Estado Mayor Militar inactivo, ya que todavía esta en período de formación, aunque se ha nombrado ya el director, buen amigo de España, un General alemán que en muchas ocasiones nos ha visitado; están también nombrados los Jefes de las Divisiones del Estado Mayor, (una de ellas corresponde a un General español que se incorporó el 1 de marzo de 2001 y hay ya nueve Oficiales españoles, y antes del verano de 2001 habrá catorce). Es decir, a partir del 1 de septiembre de 2001, coincidiendo con la pre-presidencia española de la UE, el Estado Mayor estará funcionando.

Se crea también el Comité Militar de la Unión Europea que tiene sus representantes nacionales nombrados. En el caso de España, es el mismo representante militar ante la OTAN, solución que han tomado casi todos los países después de largas discusiones, mantenidas aquí también. Las discusiones sobre si nos representaba la misma persona en el Comité Militar de la OTAN y de la UE fueron largas porque existían partidarios de que habría que significar claramente la independencia de la UE. En consecuencia, debía haber dos representantes militares diferentes, uno para cada organización. Sin embargo, otra escuela de pensamiento iba más en la línea de que, como las cuestiones debían estar muy bien coordinadas, el representante debería ser uno y único, y tener dos «staffs» diferentes, uno para que trabajara las cuestiones de la UE y otro para que se dedicase a las cuestiones de la OTAN. La mayoría de los Estados ha optado por esta última opción.

También existen, en este momento en el Comité Militar de la UE los representantes españoles adecuados. En el Comité para Asuntos Políticos y de Seguridad España ha designado a un Embajador que será relevado en abril de 2001 y sucedido por otro. Dicho Embajador inmediatamente notó que una de las cosas que más necesitaba, era el Consejo de Expertos Militares. Dos oficiales españoles son Consejeros de Defensa con este embajador, con lo cual, la participación en las estructuras que crea Helsinki prácticamente se ha concretado.

Es curioso, en cambio, como se desarrolla el «Headline Goal». El «Objetivo General» lo hemos entendido en España de una forma un

poco *sui generis* y estamos tratando de aproximar nuestro pensamiento al de otros aliados. El «Objetivo General» dice una cosa tan simple como esta: «de aquí al año 2003, las Naciones deben disponer de una fuerza de entre cincuenta y sesenta mil hombres» y, añade (entre paréntesis), y esto es fundamental, *quince brigadas*, con lo cual, es obvio que estamos hablando de fuerzas terrestres, con los necesarios apoyos aéreos y navales. Además, las Naciones, en colaboración, han de ser capaces de lograr aquello que hoy no tienen: «transporte aéreo estratégico, capacidades de mando y control, de inteligencia y de logística». He citado tres cuestiones: las fuerzas terrestres, los necesarios apoyos y navales y las capacidades estratégicas, pero el «Headline Goal» también dice que la UE tiene que dotarse de fuerzas de reacción inmediata, es decir, fuerzas muy ligeras que acuden inmediatamente al escenario de una crisis conscientes de que, su despliegue se resuelve con la aplicación de pocas fuerzas si a la vez se ve la determinación de varias Naciones de resolver la crisis. En cambio, si se deja pasar el tiempo, y tenemos el ejemplo de Kosovo, cada vez es necesario mandar más soldados, aviones y barcos. Por tanto, es necesario disponer de una fuerza de reacción inmediata.

Nadie, excepto España, está «vendiendo» ahora en Europa la creación de la fuerza de reacción inmediata. Hemos dado forma al documento adecuado y entregado para consultas a nuestros correspondientes de la UE y de la OTAN, y estamos esperando respuestas. España entiende, de cara a su próxima presidencia de la UE, que el «Headline Goal» no estará completo si no se dota a la Unión de unas fuerzas de reacción inmediata, como las tiene la OTAN con su fuerza móvil del mando aliado de Europa, a quienes llama los «apaga fuegos», porque son unidades muy poco numerosas y muy móviles, que enseguida que se genera un problema pueden desplegarse para resolverlo.

Esta sería una interpretación del «Headline Goal». La otra, que es la que quiere dar España, es la interpretación de la «multinacionalidad». El «Headline Goal», además de constituir una fuerza de cincuenta a sesenta mil hombres con los apoyos aéreos y navales, con logística, con capacidades estratégicas, señala que las Naciones deberán estar abiertas a proporcionar de forma voluntaria sus capaci-

dades multinacionales, y cita siete de ellas. Entre otras, menciona el transporte naval y las fuerzas militares multinacionales ya existentes como son el Eurocuerpo, la EUROFOR y la EUROMARFOR. Esta es otra cuestión poco analizada y que acabaría con el debate que mucha gente mantiene vivo sobre si el Eurocuerpo es o no el embrión del ejército de la Unión Europea, o de cómo cuadra la EUROFOR y la EUROMARFOR o el Grupo Aéreo Europeo en este esquema. Helsinki está hecho por sabios y también lo dice. Esta interpretación, un poco diferenciada del «Headline Goal», es la que está haciendo España.

España aporta al «Headline Goal» una fuerza muy razonable. En fuerzas terrestres aporta un Cuartel General de División para operaciones de ayuda humanitaria, una Brigada mecanizada completa para operaciones de separación de contendientes, y un Cuartel General de Brigada y un Batallón de infantería ligera con el doble propósito de, si se desarrollan realmente las capacidades de reacción inmediata, ya tener ese batallón enfocado hacia esa capacidad y, caso contrario, ya tenemos nuestro Cuartel General de Brigada y el Batallón de infantería ligera. Si otras Naciones se nos unieran, podríamos tener ya una Brigada ligera que participara también en otro tipo de Misiones Petersberg. En cuanto a fuerzas aéreas, hay ofrecidos hasta cinco escuadrones, tres de caza y ataque y dos de transporte. También existen hasta diez unidades navales, entre ellas, los mejores de nuestro inventario, el Príncipe de Asturias, las fragatas, etc.

3. CONCLUSIONES: ESPAÑA ANTE EL RETO DE LA PRESIDENCIA DE LA UNIÓN

¿A través de qué sistema tendremos que alistar dicho esfuerzo? En primer lugar, habría que encuadrar las fuerzas en alguna organización operativa y, en segundo lugar, deben ser capaces de operar juntas, y esto debe comprobarse a través de ejercicios. Una segunda gran cuestión de la presidencia española de la UE será la de realizar un ejercicio que nos permita definir si las fuerzas militares asignadas al «Headline Goal» son o no una fuerza militar o un grupo de ochenta mil amigos que se han reunido. ¿Por qué es tan im-

portante que eso se haga durante nuestra presidencia europea?, pues porque lo que nos dice Helsinki es que la fuerza ha de estar lista el 1 de enero de 2003. España preside la UE durante la primera parte de 2002, pero la Nación que es presidencia en la segunda parte no tiene ningún interés en el «Headline Goal». Entonces, nuestro gran «empuje» para su desarrollo será que realmente estas capacidades que, deseamos, tenga Europa para el 2003 estén conseguidas durante nuestra presidencia en el 2002. A estos efectos, ya estamos trazando el ejercicio que validará la fuerza militar europea y que se desarrollará durante los meses de mayo o junio de nuestra presidencia.

No querría dejar de reflejar algunas otras cuestiones que todavía están pendientes de resolver y en las que España ha tomado también una posición. En primer lugar, la relaciones con OTAN. España dice que si ya tenemos un sistema de planeamiento probado durante muchos años, en la Alianza, no parece adecuado inicialmente crear otro sistema de planeamiento para la OTAN que enfadaría muchísimo a nuestros compañeros de los Estados Mayores de los ejércitos porque el planeamiento OTAN exige una carga de trabajo grandísima y sí, además, les hacemos trabajar en otro diferente, pues les quedaría menos tiempo que dedicar a otras cuestiones. Pero no todas las Naciones nos «compran» esta idea. Hay quien dice, como Francia, que no tiene que haber prácticamente ninguna conexión entre OTAN y la UE. Otro Estado, el Reino Unido, como siempre los dos polos de espectro, dice que, al tener OTAN, no hay nada específico para la UE. Por su parte, España ha presentado también un documento para estudio, que podría ser otro de los documentos de nuestra presidencia, en virtud del cual se establece que los procedimientos de planeamiento OTAN y UE no serán iguales, sino semejantes, tendrán tres grandes puntos de encuentro. El primero, el correspondiente a la Directiva Ministerial que lanza el proceso porque no puede, por ejemplo, el Ministro de Defensa de España dar una Directiva para OTAN y otra, sin conexión, para la UE. Segundo, el momento en que las Naciones adquieren un compromiso de hacer algo, adquirir un determinado material, etc., que es lo que se llama «ciclo de propuestas de fuerza». Y por último, un tercer punto común cuando las Naciones, una vez estudiadas las propuestas de todos, las depuran y acuerdan cuanto necesitan y dis-

tribuyen así las cargas entre los Estados. Todo esto es tan claro que lo aceptan los Ministros de Defensa, por lo que creemos, también tiene que hacerlo la UE. Es decir, nos parece que, con la solución española, podría llegarse a un acuerdo razonable sobre la cuestión del planeamiento.

Por lo que se refiere a la cuestión de disponer de forma automática de los activos aliados parece que todavía hay que hablar. Tenemos el caso de algunas Naciones aliadas que dicen que si ellos fueran miembros de la UE, y me estoy refiriendo claramente a Turquía, no habría problema pero, no siendo miembros sí que existe el problema. Estamos buscando también una solución que sea aceptable para Turquía, el único escollo que queda, y se están barajando algunas opciones.

En tercer lugar, nos queda, y creo que es también de importancia, acomodar en el sistema de toma de decisiones a los miembros de la Alianza no miembros de la UE y a los países candidatos a la ampliación. En este sentido España apuesta por el «Comité de Contribuyentes», donde estarán representados todos aquellos que desean participar en una operación de la UE. Dicho «Comité de Contribuyentes» participará en el proceso de decisiones de la operación cada día y las grandes decisiones políticas y estratégicas se seguirán tomando a Quince en el Consejo de la UE.

España pretende progresar en el desarrollo de la *Política Europea de Seguridad y Defensa* resolviendo estas cuestiones. Me queda añadir algo: España tampoco está por la labor de un ejército europeo. La idea de un ejército europeo no está todavía ni siquiera planteada y España, desde luego, no la planteará durante su presidencia. Con los elementos que hoy tenemos son suficientes para las misiones, sin duda limitadas, que nos hemos querido plantear y que son las de gestión de crisis. El ejército europeo se formará, quizás en muchos años, por una posible evolución de lo que vayamos logrando con el «Headline Goal», pero en este momento, ni existe un planteamiento de ejército europeo, ni tampoco parece razonable decir que el Eurocuerpo, en el que participan cinco Naciones, entre ellas España, es el embrión del mismo. El Eurocuerpo es la iniciativa de cinco Naciones que han decidido, en el uso de su soberanía,

tener una fuerza multinacional a disposición de los cinco y que, sin duda, ofrecerán como capacidad multinacional a los logros del «Headline Goal».

Todo ello creo que constituye un resumen aceptable de lo que está haciendo España para el desarrollo de la *Política Europea Común de Seguridad y de Defensa*.

* * *

DEBATE EN TORNO A LAS CONFERENCIAS DE RAFAEL ESTRELLA PEDROLA Y FÉLIX SANZ ROLDÁN

Diana Morato (alumna de Derecho y Relaciones Internacionales de ICADE): Tanto el General Félix Sanz como Rafael Estrella han señalado que existe una relación muy estrecha entre la OTAN y la UE en *Política de Seguridad y de Defensa Europea*. Teniendo en cuenta que los intereses de la Unión Europea, en concreto también los de España, no siempre coinciden con los de Estados Unidos, teniendo también en cuenta el peso que tienen los Estados Unidos en la OTAN, ¿cómo se garantiza la independencia de la UE de la OTAN?

Félix Sanz Roldán: Yo creo que los intereses están garantizados. No cabe duda de que hay algunas cuestiones pendientes que habrá que resolver y, en cada caso, habrá sin duda un debate sobre quién es quién en cada crisis, pero la realidad es una diferencia de funciones, es decir, Europa le dice a la OTAN: «la defensa colectiva es tuya, las Misiones Petersberg son mías», y queda un pequeño problema, una pequeña zona gris que es en la que se afirma que la UE actuará en gestión de crisis cuando la OTAN por sí misma no haya decidido ir. Pienso que es a eso a lo que te refieres. La entonación que le damos a eso desde España es que cuando la UE pueda ir a una crisis con sus propios medios y capacidades, con los que son propios europeos, no tiene por qué decirle a OTAN: «¿has decidido ir o no?», esa situación se dará en tanto en cuanto Europa no tenga las capacidades necesarias para acudir a una crisis. Por eso es tan urgente que resolvamos la cuestión de las capacidades, tanto en el marco aliado, con la iniciativa de capacidades de defensa, como en las propias iniciativas europeas.

Ahora tenemos un ejemplo, con el avión A-400. Vamos a comprar aviones para dejar de pedirles los «Galaxia» a los americanos, pero, efecti-

vamente, hay una zona clara, que es la división por funciones, y una zona gris, que es qué va a pasar con eso de dar o no dar la primera posibilidad a la Alianza. Rafael Estrella decía que eso que parece inicialmente un problema grave no lo es, al ser los mismos Ministros de Defensa los que se sientan, (quizá en una mesa distinta), ya sea en OTAN o en la UE. No pueden tomar una decisión y su contraria en los dos foros, es decir, algún tipo de coordinación habrá. Los Estados Unidos siempre son una incógnita, y ahora lo estamos todos viendo con la nueva administración. Creo que en el caso de las capacidades de gestión de crisis y en un escenario próximo a Europa, no habrá graves problemas. Quizá los haya cuando estemos hablando de gestión de crisis en escenarios más alejados, pero si Europa pretende hacer frente a las Misiones Petersberg en escenarios en los que la proximidad o la relación con Europa sea clara, creo que no existirá un grave problema, aunque es fundamental la cuestión de las capacidades. En tanto en cuanto los europeos tengamos más capacidades para el ejercicio de las Misiones Petersberg, menor dependencia habrá de los Estados Unidos. Si hoy tuviéramos que ir a una gestión de crisis, no cabe duda que las consultas con Norteamérica serían, sin duda, el gran protagonista de la decisión política.

Rafael Estrella Pedrola: Una observación, no tanto por discrepar del Gobierno, ni tampoco por discrepar de mi amigo Félix Sanz. Yo no comparto plenamente, aunque él al final lo ha matizado suficientemente, la noción de que se deba de ir a un reparto de tareas entre la OTAN y la UE, en el que la OTAN, y la pregunta iba dirigida así, con una posición hegemónica de Estados Unidos, es decir, la OTAN que conocemos tradicionalmente, sin cambios, sea la que se ocupe de la defensa colectiva y la UE la que se encargue de llevar a los niños al colegio, que es un poco la visión de esa labor de operaciones de paz, de acción humanitaria, etc. Yo creo que eso sería muy contraproducente y, además, no abordaría los problemas de fondo, que es que la UE que aceptó el Trato Transatlántico, por el que los americanos se hacían cargo de nuestra seguridad para poder tomar decisiones rápidamente, para poder reaccionar y utilizar todas sus capacidades y los europeos contribuíamos, pero aceptábamos ese liderazgo, ahora no hay enemigo, estamos en una situación distinta, hay una voluntad política de crear una identidad europea, una capacidad europea que fortalezca su identidad y que fortalezca su peso económico. Todo eso se tiene que traducir en una reestructuración, en un reequilibrio dentro de la propia Alianza Atlántica entre el peso americano y el peso europeo. El problema es que el peso europeo no tiene un sólo representante, sino que son los países individuales, y todo eso se tendrá entonces que traducir también en la puesta en común de los mecanismos de acceso a las capacidades y en las ca-

pacidades que la UE pone al servicio de la OTAN para fortalecer el peso y la capacidad operativa de la Alianza. Pero yo advertiría contra la noción de reparto de cargas que es muy querida por algunos miembros del Congreso americano a los que están pidiendo que se vayan de Bosnia, por ejemplo. Yo creo que de aquí a un año la UE estará en condiciones de reemplazar, y sería el primer test, a la escasa fuerza que Estados Unidos tiene desplegada en Bosnia. Pero esa fuerza, que hoy es mínima, tiene un valor político mucho más elevado que el tamaño de su presencia, por tanto, es importante que eso continúe, que los americanos no se sientan desvinculados de Europa, porque de hecho, son una potencia europea, tiene vocación de seguir siéndolo, y es preferible que estén implicados en ámbitos colectivos y que no anden actuando unilateralmente, que es a lo que nos llevaría si aceptamos el que simplemente hagamos un reparto de cargas.

Antonio Marquina Barrio: A lo que no se ha respondido es a la cuestión de los intereses. En muchos documentos oficiales que llegan hasta nuestros días, desde la Cumbre en Madrid, por ejemplo, se habla de intereses estratégicos comunes, esto es lo que desde mi punto de vista está en la cuestión que se ha planteado. Los intereses no son los mismos, las estrategias, incluso en la incipiente política de seguridad y exterior son distintas, las tácticas también varían y, en consecuencia, esto es un problema mayor. Segundo, la cuestión de que la OTAN, para la defensa colectiva y las misiones Petersberg, para llevar a los niños al colegio, yo diría todo lo contrario, la defensa colectiva es en este momento llevar a los niños al colegio porque no hay amenazas y lo que realmente cuenta y evoluciona y sobre lo que se hace planificación hoy en día es en el SHAPE, todo esto que llamamos gestión de crisis, así que yo me permito discrepar sustancialmente de lo que aquí se ha dicho.

Félix Sanz Roldán: El concepto de intereses comunes se debatió mucho, como tú sabes, Antonio, durante la elaboración del concepto estratégico de la OTAN. Los americanos, efectivamente, quisieron que en el concepto estratégico de la OTAN apareciera el término «intereses comunes» exclusivamente, sin más adjetivos. España, con algún aliado, pero inicialmente solo, y esto está en los documentos y se puede mirar, matizó y dijo que lo que había que tratar era de intereses comunes de seguridad, y esa es la formulación en la que aparece en el concepto estratégico, «intereses comunes de seguridad», porque nosotros veíamos que por intereses comunes podríamos vernos en Corea, o en China, o vaya a saber usted donde si otra Nación también invocaba los intereses comunes, de manera que, nosotros, llegamos hasta la definición y entendemos que son intereses comunes de todos los miembros de la Alianza, cuestión por otra parte que es

una indefinición, pero, tanto el concepto estratégico como la mayor parte de los documentos que se aprueban en foros tan amplios están llenos de eufemismos, es la única forma de aprobarlos, eso lo sabéis igual que yo o mejor. Es decir, para lograr que un documento a diecinueve se apruebe, hay que buscar una formulación aceptable para todos. La misma del Consejo de Seguridad que sea posible entenderla de diferente manera, pero luego nos obliga a ir por un determinado camino. Yo creo que efectivamente la pregunta está muy bien planteada, pero utilizando los documentos que hoy tenemos a mano no tenemos más remedio que aceptar que la defensa colectiva es de la OTAN y lo otro, sea o no sea llevar a los niños al colegio, es de Europa. Eso es lo que nuestros Jefes de Estado y de Gobierno han dicho en las diferentes reuniones de los Consejos Europeos y, además, es un buen mensaje que al otro lado del Atlántico, yo estoy más un poco en la línea en la segunda parte del profesor Marquina de que la defensa colectiva es lo que hoy es más difícil de que ocurra, aunque hay temas como la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., que puede obligar a la Alianza.

Gonzalo Cevallos (Asociación Atlántica Española): Yo quisiera hacer dos preguntas con una sola formulación. La coherencia de Europa únicamente se describe frente a Estados Unidos. Hablamos de Europa siempre con el referente de Estados Unidos, en cuanto quitamos el referente de Estados Unidos hablamos de Francia, Alemania e Inglaterra, esa coherencia lo ha manifestado el profesor Marquina. Quizá con el concepto estratégico que tengamos cada uno de los países europeos existe de verdad, Rafael tu has mencionado que Europa gasta 400% más en mantenimiento, en operaciones civiles, en gastos de reinversión en Bosnia, de ayuda al desarrollo, cuando son de la UE está bien, pero cuando no lo son, como tal los franceses dicen que ellos gastan un 17%, los alemanes un 22% y los españoles un 7%, entonces, y con esa misma formulación, la pregunta sería: la postura española es siempre la de estar en medio, los británicos dicen una cosa, los franceses otra y nosotros estamos que ni OTAN ni Europa, o más Europa que los franceses o más Europa que los británicos y a ese respecto, quizá la cultura anglosajona con la que se va a encontrar ahora algunos países de la UE, como Finlandia o Suecia, que tendrán capacidad para decidir sobre las misiones Petersberg, o sobre el uso de esta fuerza de reacción rápida, y claro, los británicos van y dicen, ¿pero Finlandia cuántas divisiones tiene?; y ¿España cuántas divisiones tiene para tener esa postura diferenciada con otro país?

Martín Ortega Carcelén: Yo estoy de acuerdo con Gonzalo. Yo quería dirigir una cuestión muy breve al General Félix Sanz: la OTAN tiene un

concepto estratégico, es un texto que se aprobó en abril del 99, un texto claro, indicativo, que indica los puntos de encuentro de la Alianza y la puesta al día de la Alianza de cara al futuro. ¿Debería tener también la UE un concepto estratégico con unos fines similares?

Félix Sanz Roldán: Quiero contestar a la segunda pregunta porque has tocado un punto de especial interés. La cuestión del desarrollo del «Headline Goal», del «Objetivo General», comienza con un papel que se pone encima de la mesa de los Ministros de Defensa en Sintra, unos días antes de la Cumbre de Santa María de Feira. Ese papel, elaborado por un Estado Mayor, establece doce pasos para desarrollar el «Objetivo General», y dice, paso uno: «definición de un concepto estratégico europeo», más o menos, y eso se lo encarga a las autoridades políticas europeas. Las autoridades políticas de la UE responden: «sí, pero no lo voy a hacer, id haciéndolo vosotros». Los militares empezamos a desarrollar el «Headline Goal», con el paso dos. Esta es la realidad. A continuación volvemos a trabajar en el «Headline Goal» y nos damos cuenta, desde España, que nos falta el paso uno y volvemos a insistir y bastaría con leer las intervenciones finales del Ministro Serra, o ahora, del Ministro Trillo, que dice lo mismo.

Ahora se produce de nuevo un documento, los ingleses que están muy activos en esto, les llaman «food for thought», y vuelven a la cuestión de mejorar el catálogo y de nuevo la postura de España, puesta de manifiesto en un Consejo de Asuntos Generales es: «de acuerdo, pero que se haga la definición del concepto estratégico de Europa». Todo el mundo dice que es muy difícil hacer un concepto estratégico de Europa. Muy bien, pues hagamos otra cosa, y ahora se está trabajando en la posibilidad de iniciarlo con nuestra presidencia y seguirlo con otras, de hacer el *Libro Blanco de la Defensa de Europa*, que no es tanto como un concepto estratégico. Estamos tratando que durante la presidencia belga, si ellos quieren naturalmente, se haga un análisis de los Libros Blancos de la Defensa de los países miembros de la UE para ver qué puntos encontramos de convergencia y de divergencia y, de ese análisis, puede salir el Libro Blanco de la Defensa de Europa, que no será un concepto estratégico, pero será algo parecido y en el que podríamos apoyar el «Headline Goal», porque realmente el «Headline Goal» hoy no está apoyado en nada, es decir, no aparece en él una situación en la que diga, «estamos creando una fuerza de sesenta mil hombres para ir a tal sitio porque va a haber tal crisis». Estamos creando, en vacío, lo que pasa es que como ya he comentado, los Estados Mayores son organizaciones muy disciplinadas y están ya trabajando.

En cuanto a lo que decías de estar en medio o no estar en medio, pues mira, nos viene muy bien, por eso he respondido antes a la pregunta de mi buen amigo Martín Ortega, porque en el fondo, como ves, la postura de España no está en el fiel de la balanza entre los franceses y los ingleses, es decir, nosotros tenemos nuestras posturas y algunas de ellas las ganamos. Yo creo que algún día alguien nos debería invitar a un debate de lo que ganamos en el concepto estratégico de la OTAN, luchamos a brazo partido y muchísimas cosas están en el concepto estratégico de la OTAN porque lo puso España y en esto tienes un ejemplo de donde estamos. Por otra parte, tampoco los grandes ganan siempre en materia de seguridad y defensa. La presidencia francesa, bajo mi punto de vista, no ha sido un éxito precisamente y, en cambio, la nuestra, espero que sí lo sea.

Rafael Estrella Pedrola: Existen evidentemente diferencias de intereses entre los propios países europeos y no sólo entre éstos y Estados Unidos. Lo que ocurre es que quizá este es un ámbito donde no parece aceptable operar con el criterio tradicional de ir al mínimo común denominador a la política tradicional de la UE. Yo creo que no es aceptable, es decir, aquí tenemos que saber, por ejemplo, algo que no está definido, si la UE contempla, aunque luego tenga que decidir caso por caso, realizar operaciones por ejemplo, en África, de carácter humanitario, operaciones del tipo que se están realizando ahora en Timor. Luego lo decidirá caso por caso, pero los que hacen el planeamiento tienen que saber si esa puede ser una de las cosas que se les va a pedir y el abanico, el menú, tiene que estar lógicamente limitado porque no pueden contemplar todos los escenarios posibles que se le ocurran, tiene que haber unas directrices políticas claras.

MESA REDONDA:

¿ES POSIBLE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD COMÚN?

Antonio Marquina Barrio

Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM
Director de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y
Cooperación Internacional (UNISCI)

Voy a plantear algunos temas que no se han expuesto aquí y que están en el sustrato de los cambios que se están produciendo. Son temas teóricos que son fundamentales desde un punto de vista académico, pero que ciertamente tienen gran importancia para los planteamientos actuales y que se van a realizar en los próximos años.

De los dos esquemas que tenía preparados me voy a ceñir a este: ¿Es posible una Política de Seguridad Común? Mi respuesta es nítidamente sí. ¿Por qué?: porque el cuadro de seguridad es multidimensional. El gran problema es que esto no está suficientemente claro. Por ejemplo, cogemos la página web de Mr. PESC, y al hablar de *Política de Seguridad Común*, habla en exclusiva de todo lo referente a la Política Común de Defensa, los vínculos de la UE con la UEO y las Misiones Petersberg. Esto no solamente es insuficiente, sino que, es inaceptable.

El cuadro de seguridad multidimensional lo tienen ustedes más o menos perfectamente esbozado en varios documentos importantes; por ejemplo el informe que se puede conseguir en la web de la CIA sobre «Riesgos y Perspectivas de cara al año 2015». El cuadro que presenta este informe es estrictamente multidimensional. Cojan ustedes también «Libros Blancos de la Defensa», como el reciente italiano que se ha publicado esta semana. Ustedes encontraran ahí un cuadro multidimensional donde entran aspectos demográficos, de di-

fusión de epidemias, recursos alimenticios, agua, recursos energéticos, factores culturales, políticos y religiosos, de identidad, transformación de Estados, mafias y grupos organizados, terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva. En consecuencia, primer tema, la inercia en el planteamiento de seguridad. Es una gran equivocación mantener un planteamiento de seguridad que no es real.

Ello es así porque a partir de que caen las antiguas certidumbres, la Guerra Fría, nos encontramos no solamente con aproximaciones distintas sobre el proceso de cambio de la sociedad internacional, entramos en un proceso así denominado de globalización e integración, donde las relaciones intra-europeas no van a estar ya definidas por alianzas, por amenazas y por guerra. Nos encontramos en Europa, en una comunidad que teóricamente podríamos definir como una comunidad pluralista de seguridad, donde la guerra no juega de forma decisiva en la definición de las relaciones entre los diversos Estados. También nos encontramos en un proceso de cambio en la aproximación metodológica y esto lo considero fundamental. Ustedes cogen documentos de la OTAN y se encuentran con que se habla de que desarrollaremos esta iniciativa desde la práctica. En el Consejo de Asociación Euroatlántico aparece esta frase (muy querida por al antiguo Secretario General de la OTAN): «avanzar desde la práctica», frase que yo considero un enorme error porque se corre el peligro (y así lo estamos viendo en el Mediterráneo y en otros lugares) de andar mucho, pero fuera de camino.

En la metodología, el objetivo tiene que estar claro o suficientemente claro. Las aproximaciones metodológicas son también importantes y muchas veces se desdeñan. Por otra parte, las aproximaciones metodológicas sobre seguridad no son las mismas en este momento que en el período de la Guerra Fría. Es decir, la aproximación realista de poder, de política de poder en el sistema internacional, de soberanía, de equilibrio de poder, tan cara para algunos miembros de la nueva administración Bush —y esto hay que resaltarlo—, es algo que apenas en este momento tiene predicamento dentro del mundo académico de seguridad, pero está todavía floreciente en algunos sectores recalcitrantes del partido republicano de los Estados Unidos y esto puede crear problemas. Porque la metodología es distinta.

Tenemos una aproximación de seguridad que podíamos denominar liberal-institucionalista, donde se enfatiza el potencial de cooperación de los Estados a través del multilateralismo, así como la integración institucional, donde se resalta que la utilidad militar es relativa, que el poder es multidimensional, que no está en la fuerza militar, sino en un conjunto de factores y aspectos económicos, políticos y sociales. El hecho de no enfatizar la dimensión militar, como algo único dentro de los aspectos de la seguridad, es un aspecto significativo, pues esto indujo precisamente a un cambio en lo que tradicionalmente se denominaban estudios estratégicos, buscando una nueva denominación: «estudios de seguridad». Después descendemos en la importancia que tiene este cambio, pues es algo que se está enfatizando muy poco, pese a su gran relevancia. Otra corriente a señalar son las teorías críticas. El planteamiento es claramente post-modernista en términos metodológicos. Se rechaza la visión de la anarquía internacional, se reemplaza el Estado por otros grupos sociales y por el individuo. De ahí surgen conceptos como la seguridad humana, tan cara en este momento para mucha gente, pero que tiene como trasfondo unas teorías en parte neo-marxistas, feministas, parcialmente ligadas a los estudios sobre la paz y de otro tipo.

Todo esto tiene su impacto en la propia UE, en función de que esta política de seguridad en su planteamiento no es tradicional. No puede serlo y por ello, las oportunidades son mucho más abiertas. ¿Qué es lo que tiene que asegurar la Unión Europea, no ya sólo los Estados? Se habla cada vez más de otros actores, en concreto, de colectividades, de otros grupos, grupos de identidad, del individuo, la seguridad humana crecientemente. ¿Cuál es la naturaleza de la amenaza? No hay amenazas militares, hablamos ya de aspectos políticos, económicos, sociales, medioambientales que van a ser fundamentales en los próximos años en la gestión de crisis, por ejemplo, en el Mediterráneo. ¿Quién suministra la seguridad? ¿Son los Estados? Progresivamente ya son las organizaciones internacionales en el caso de los Estados Occidentales, y ¿qué instrumentos? Los instrumentos militares son cada vez menos relevantes en múltiples escenarios. En consecuencia, teniendo en cuenta todos estos aspectos, el cuadro de seguridad multidimensional, la aproximación teórica es sensiblemente distinta a la que teníamos en los años setenta y ochenta.

Por todo ello, yo me atrevería a decir que la *Política de Seguridad Común* es claramente factible, con las limitaciones que se han explicado aquí pero que en función de las potencialidades que tiene la UE, ciertamente, sí que lo es.

Hay problemas de otro tipo. Está el problema de los dos pilares, el segundo y el tercero. Buena parte de los problemas de seguridad que están en el tercer pilar no lo están en el segundo. Aquí tendrá que realizarse una acomodación para afrontar esta seguridad común.

Otro asunto significativo es el tema de la identidad europea. Aquí se ha hablado del «concepto estratégico europeo», pero todo esto se sustenta sobre una base común: ¿existe una identidad europea?; ¿cómo fortalecemos la identidad europea?

En tercer lugar, yo diría que es necesario avanzar de una forma más decidida en la reorganización. Los pasos son de una extrema inercia en muchos campos y la adaptación al cambio, a lo nuevo, es lo que siempre cuesta. En Relaciones Internacionales lo más difícil es siempre adaptarse al cambio y determinadas maquinarias son extremadamente lentas en su adaptación, incluida la militar. En los últimos días de clase discutimos el eslogan «Europa no puede defenderse a sí misma». Yo les he dicho a los alumnos: «sumen ustedes los presupuestos militares de los países de la UE; salen más 160.000 millones de dólares». ¿Cómo es posible que esto se compare con el eslogan Europa no puede defenderse a sí misma teniendo en cuenta, primero, que no hay amenazas militares y, segundo, que la seguridad europea tiene esta dimensión multidimensional? ¿Qué es lo que Europa puede hacer y no hace? Los alumnos inmediatamente dicen: «es un eslogan». Luego, hablamos de posibles escenarios y entonces se llega a determinadas conclusiones. Pero yo indicaría que en función del presupuesto, de las posibilidades, de la naturaleza de la amenaza y del propio concepto de seguridad, creo que hay potencialidades para que la UE vaya más adelante en esta posible *Política de Seguridad y Defensa Común*.

* * *

Miguel Aguirre de Cárcer

Director General de Política Exterior para América del Norte,
Seguridad y Desarme,
Ministerio de Asuntos Exteriores

Yo tenía intención de tratar de atender a la pregunta que se nos ha planteado de si es posible una *Política de Seguridad Común* en la Unión Europea, dando por supuesto que en las conferencias que ha habido en el día de ayer y de hoy se han expuesto lo que son los elementos vertebradores principales de esta *Política de Seguridad Común* que estamos tratando de elaborar en el marco de la Unión Europea. Lo que quiero decir es que no voy a pararme en una descripción de los trabajos que están actualmente en curso, sino que trataré más bien de aportar unos comentarios, o unas consideraciones de carácter más político, más general a este debate.

Permítanme que, ante todo, conteste a la pregunta. Creo que la pregunta se puede contestar diciendo que sí, que es posible una *Política de Seguridad Común*, que es justamente lo que estamos tratando de hacer ahora entre los quince países miembros de la UE, pero que es una iniciativa que encuentra dificultades, como no puede ser de otro modo, por el tipo de materias que estamos tratando, y que será también una propuesta que va a requerir bastante tiempo en desarrollarse.

No es suficiente que las autoridades políticas de los países miembros de la UE acuerden, en el marco normalmente del Consejo Europeo de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, que van a desarrollar una *Política de Seguridad Común* para que esto, a corto plazo, pueda materializarse. Lo cierto es que llevar a cabo una integración de los países de la UE en el ámbito de la seguridad y de la defensa tiene unas características específicas que lo hacen sin duda muy difícil de ir hacia delante. Sin embargo, no cabe sino constatar que a pesar de esas dificultades, existe realmente una voluntad política en todos los países miembros para continuar este proceso, incluso si tomamos los ejemplos un tanto excepcionales, por un lado de Dinamarca, que por razones de política interna y a pesar de ser

un miembro activo en la OTAN ha establecido una reserva a su participación en la política de seguridad y de defensa en la UE, e incluso, si tomamos en cuenta los casos de los cuatro países llamados neutrales, miembros de la Unión, es decir, los cuatro países que no están integrados en la OTAN y que, con diversos matices, con diversos grados, han mantenido una política de neutralidad hasta el momento, como son Austria, Finlandia, Suecia e Irlanda.

Incluso contando con que hay cinco de esos Quince que tienen una posición política *sui géneris* en este ámbito, aun así, constatamos que en los últimos años el proceso está siguiendo a buen ritmo, quizás no tan rápido como quisiéramos algunos, probablemente más deprisa de lo que quieren otros y, particularmente, algunos sectores políticos en algunos países (estoy pensando obviamente en el ámbito del partido conservador en el Reino Unido) pero, paso a paso, vamos avanzando en esta *Política de Seguridad Común*.

¿Por qué estamos construyendo esta Política de Seguridad en la UE? Por una razón en el fondo bastante sencilla: el proyecto de integración europea no podría realizarse plenamente si no tiene esta dimensión de seguridad y de defensa. La UE, lo sabéis todos bien, ha desarrollado ya todo un conjunto de políticas comunes de ámbitos de integración y, en este momento, el desarrollo de una *Política Europea de Seguridad y Defensa* constituye un objetivo político de primera magnitud, no sólo para los gobiernos, sino también para sus propios ciudadanos.

Ciertamente, hasta ahora era fácil constatar que este proyecto político estaba cojo, falto de algo, en la medida de que no tenía su propia dimensión de seguridad y de defensa. En un resumen muy esquemático, vemos que hasta la revitalización de la UEO, en unas épocas muy próximas a cuando España se incorpora a esa organización, en la segunda mitad de los años ochenta, toda la dimensión de seguridad y defensa para Europa queda en manos de la OTAN. Europa, fracasado el intento de la Comunidad Europea de Defensa en el año 1954, se muestra incapaz de retomar ese proyecto de avanzar en una dimensión de seguridad y de defensa y todo queda sujeto exclusivamente al ámbito de la Alianza Atlántica. La revitalización de la UEO, que seguía existiendo a partir del Tratado de 1948,

supone un tímido intento de buscar una vía para que la UE pudiera dotarse de esta dimensión de seguridad y de defensa. Es un tímido intento porque, en definitiva, no existía entonces todavía esa voluntad política de crear una dimensión de defensa europea propia, y lo que se desarrolla en el ámbito de la UEO es una componente de defensa completamente ligada a la OTAN. No es necesariamente una subordinación, pero una total ligazón con la OTAN. Por lo tanto, políticamente, la Unión no tenía capacidad de decisión propia en este ámbito.

Todo esto cambia a partir de la declaración franco-británica de Saint-Maló. Ahí es cuando dos tendencias extremas, que he mencionado antes, entre los países que querían avanzar más deprisa, como Francia, y los países que eran más reticentes, como el Reino Unido, encontrando un equilibrio y unas posiciones que pueden ser aceptables para ambos. En Saint-Maló se decide, por lo tanto, que vamos a avanzar realmente hacia la definición de esta *Política de Seguridad Común*, ya no a través del instrumento de la UEO, sino como una dimensión propia del proyecto de integración de la UE y esto es lo más importante. Es evidente que la necesidad de la *Política de Seguridad y de Defensa Común* debe mucho a la sensación de impotencia de la UE, cuando debe enfrentarse y tomar posición ante determinadas situaciones de crisis en el entorno inmediato europeo.

Hay también un papel para la Política de Seguridad más allá de nuestro entorno inmediato europeo, pero de otro tipo y, es realmente cuando nos encontramos con situaciones como las de los Balcanes o la de algunas zonas de los países de la antigua Unión Soviética, donde más se siente la necesidad de que una UE que dispone de medios políticos, económicos, de instrumentos de presión y de capacidad de asistencia humanitaria muy importantes, llegado el momento, no tiene una herramienta de tipo, vamos a decir militar, para actuar por sí misma en esos ámbitos de crisis. Por lo tanto, esta nueva dimensión resulta esencial.

Una segunda característica del proceso que hemos conocido en los últimos años, y es importante tenerlo en cuenta, es que la definición de la *Política de Seguridad de la UE* se ha realizado con un

máximo de pragmatismo. Lo cierto es que si hubiésemos intentado fijar a Quince unas bases políticas claras sobre la actuación de esta dimensión de seguridad y defensa de la Unión a partir del momento en que se define, la voluntad política de los Estados de la Unión de ir a la construcción de esta dimensión de seguridad, lo más probable es que no hubiésemos podido avanzar. Lo más probable es que esas discrepancias, entre los que quieren ir más rápido y los que quieren ir más despacio, entre los que vienen de posiciones neutrales y los que son Aliados en la OTAN, entre los que quieren actuar preferentemente en el ámbito de la OTAN y en la UE sólo subsidiariamente, todas esas tensiones que siguen estando ahí todos los días, hubiesen imposibilitado poder seguir avanzando. De ahí que el éxito de la *Política de Seguridad de la UE*, hasta el momento, haya sido actuar con pragmatismo. Ir avanzando en objetivos de corto plazo e ir construyendo a medida que pasaban seis meses en cada presidencia de la UE, en el Consejo Europeo correspondiente para ir añadiendo un elemento más e ir mejorando un paso más el proyecto.

Obviamente esto es una forma realista y pragmática de avanzar, pero al mismo tiempo, presenta unas deficiencias, unas carencias importantes. Son unas deficiencias que se ponen de manifiesto a la hora de dar el siguiente paso. Nos falta, en el fondo, la base común, la doctrina común, que podría inspirarnos en el camino futuro. Pero, de nuevo, si intentásemos resolver esos problemas de principio, de base, en estos momentos podríamos encontrarnos con que todo el proceso se bloqueaba. Sólo un pequeño comentario a este respecto: apenas quince días antes del Consejo Europeo de Niza, en el que se tomaron importantes decisiones para el desarrollo de la *Política de Seguridad Común*, hubo una revuelta, por así decirlo, en el ámbito del partido conservador británico; fue suficiente esa llamada de atención a que en Niza lo que se iba a construir era un ejército europeo, para que el gobierno británico tratase de enfriar el debate político interno reduciendo las expectativas que se habían empezado a crear para Niza. Por lo tanto, es realmente necesario continuar en esta política de paso a paso, de pragmatismo.

Decía al principio que es posible la *Política de Seguridad Común* y que, de alguna forma, se estaba demostrando con lo que es-

tábamos haciendo hasta ahora. Sin embargo, debo decir que es posible, bajo determinadas condiciones, y no podemos cantar victoria todavía sobre este proyecto. Hemos establecido ya sus bases fundamentales, tenemos ya toda una serie de objetivos, particularmente en cuanto a capacidades militares fijadas dentro del llamado «Objetivo General» de Helsinki, pero, todavía quedan muchos aspectos que pueden determinar realmente la dirección final que adopte esta *Política de Seguridad Común*. Yo quiero ser aquí de nuevo realista. Soy un convencido de la *Política de Seguridad de la UE*, pero también consciente de lo que son las limitaciones a las que debemos hacer frente todavía hoy.

En primer lugar, hemos avanzado en la creación de las nuevas estructuras institucionales necesarias para el desarrollo de la *Política de Seguridad Común* y tenemos ya un Comité Político y de Seguridad y un Comité Militar, cuyo presidente acaba de elegirse, y un Estado Mayor Militar. Las estructuras para los aspectos civiles de gestión de crisis están todavía debatiéndose. No hay que olvidar que si bien la dimensión de defensa era una dimensión totalmente extraña a la Unión Europea y que, por tanto, había que empezar de cero, también hay que ser consciente de que todo lo que atañe al ámbito de actuación civil de la UE, ya estemos hablando de los instrumentos a disposición de la Comisión, de las políticas de asistencia humanitaria, de asistencia en reconstrucción civil de las sociedades afectadas por un conflicto, sobre todo, de la asistencia a los órganos de policía o judiciales de los países, todos estos son instrumentos que de alguna forma ya estaban en la Unión. La UE ya estaba legitimada para desarrollar estas actuaciones. Sin embargo, ahora tiene necesidad de incorporar estas capacidades civiles a este ámbito de seguridad y defensa que estamos construyendo, pues tiene que actuar conjuntamente con los otros instrumentos de la UE, de tal forma que la actuación de la Unión sea lo más eficaz y coherente posible. Este es quizás uno de los debates más difíciles en la UE, porque todo el entramado institucional de la Unión es muy complejo, como es bien sabido, y trae unos intereses detrás de sí que requieren mucho esfuerzo para lograr que se actúe coordinadamente.

La segunda condición es disponer efectivamente de esas capacidades militares para la gestión de crisis. Estoy seguro que han teni-

do ocasión de discutir sobre el «Objetivo General» de Helsinki, cuales son sus elementos principales, los logros hasta el momento... Lo único que quisiera señalar en este sentido es quizás lo mucho que todavía queda por hacer. En la Conferencia del 20 de noviembre de 2000 los Quince anunciaron su disposición a aportar fuerzas a este «Objetivo General» de Helsinki, pero ello no debe llamarnos a engaño. Las capacidades militares de los países de la UE todavía requieren unos refuerzos y gastos presupuestarios muy importantes que las sociedades y los Parlamentos nacionales deben estar dispuestos a aportar. Requieren, en definitiva, unos esfuerzos que nos permitan recortar lo que es hoy en día la diferencia entre las capacidades militares de Estados Unidos y las de la UE. Si en el fondo estuviéramos pensando que la *Política de Seguridad de la Unión*, de todas formas, siempre se va a hacer en coordinación, mediante la utilización de los medios de la OTAN, por tanto en gran medida de los medios militares de Estados Unidos, no tendríamos que preocuparnos de crear esas capacidades militares propias europeas. Pero, uno de los objetivos esenciales de esta *Política de Seguridad Común* es dotar a la Unión de una capacidad de actuación autónoma, es decir, al margen de la Alianza Atlántica, al margen de Estados Unidos, si llega a ser necesario. Esto, quiero precisar, no ocurriría necesariamente porque no queramos que la OTAN actúe. Probablemente, más bien será el caso que la UE deba de actuar autónomamente, porque Estados Unidos, en un momento determinado, no quiera actuar en un ámbito de crisis que se pueda presentar en Europa. De hecho, ya lo estamos viendo de alguna forma en el proceso de revisión de la política de despliegue de las fuerzas de Estados Unidos que ha entablado la administración Bush, en la que se esta considerando un repliegue parcial en los Balcanes, preferentemente en el área de Bosnia-Herzegovina. Quería sólo apuntar esta cuestión de los esfuerzos muy importantes que comprometen a toda la sociedad y que es todavía preciso llevar a cabo para alcanzar un nivel de capacidades militares en la UE suficiente para las actuaciones de gestión de crisis.

La tercera condición en la que estamos trabajando, y lo he mencionado anteriormente, es la definición de unos procedimientos para la gestión de crisis en la UE. La necesidad de que todas las partes que actúan dentro de la Unión lo hagan con la coheren-

cia, la eficacia y la agilidad que se requiere en una situación de crisis. En una situación de crisis no podemos estar esperando a que los ministros se reúnan al cabo de quince días o a que la Comisión decida sobre qué tipo de ayudas puede prestar a un determinado país vecino para atender las dificultades planteadas por un conflicto. Es necesario actuar con rapidez y coordinadamente. Tenemos que poner en juego lo que son cantidades y órganos muy distintos, con intereses también muy distintos. Obviamente están los Estados Miembros, está la Comisión Europea, que tiene unas competencias muy claras conforme al Tratado de la Unión Europea. Está también la Secretaria General del Consejo, el Alto Representante, que tiene un papel que jugar en representación de la Unión en su conjunto y, sin embargo, todavía no sabemos bien como se va a interrelacionar con los restantes elementos. Ahora vamos a tener también una serie de órganos como los que he mencionado. El Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, que también van a hacer su propia aportación, que van a traer por así decir un área de conocimiento específica que integrar dentro de este ámbito de decisión.

Finalmente, la última condición que quería mencionar, y quizás la más importante para muchos, será una condición clave en el futuro inmediato: el ámbito de las relaciones entre la UE y la OTAN. Por los mismos motivos que he mencionado antes de que la UE no dispone en estos momentos de unas capacidades suficientes para intervenir en la gran mayoría de los escenarios de crisis que vemos en la actualidad, en un futuro previsible, sus acuerdos con la OTAN, su disponibilidad, o más bien, su capacidad de acceder al planeamiento operativo y a determinados medios militares de la OTAN, particularmente de transporte estratégico, de inteligencia, es esencial si verdaderamente la UE quiere tener una actuación eficaz que suponga realmente un elemento determinante para ayudar a solucionar una crisis. Es uno de los puntos que está mas abierto y que, probablemente, nos va a dar más trabajo en los próximos meses. Pero ello es una condición necesaria para que, a corto y medio plazo, la *Política de Seguridad de la UE* pueda salir realmente adelante y no se quede estancada.

* * *

Teniente General (r)

Fernando Pardo de Santayana y Coloma

Representante militar de España en el Comité Militar de la OTAN,
1990-1994

Delegado militar de España en la UEO, 1993-1994

Ante la pregunta que hoy se nos plantea, me centraré en la posible contribución de los Ejércitos, del mundo militar, a la elaboración de una *Política de Seguridad Común* para Europa.

He de comenzar por afirmar que en la denominada «construcción europea» y en la aspiración de lograr una *Política Exterior, de Seguridad y Defensa Común*, nuestro continente cuenta con una base sólida y firme: la que le proporcionan sus Fuerzas Armadas. El alto grado de identificación alcanzado por los ejércitos europeos desde tiempo atrás permite a la nueva Europa, de una parte, partir de una percepción militar común de los riesgos externos que amenazan los valores e intereses de nuestro continente, y de otra diluir y amortiguar los conflictos de intereses intra-europeos al contar con múltiples acuerdos y consensos consolidados en un terreno siempre sensible como es el empleo de la fuerza.

No deja de ser curioso que el mundo militar, percibido con frecuencia como rígido, intransigente y poco flexible, esté hoy en condiciones de contribuir a la unidad de Europa en un grado difícilmente superable por otros sectores de nuestra sociedad. Como no deja de ser curioso también que al irse haciendo realidad la utopía de una Europa completa y libre (*Whole and free*), haya resultado más fácil ir creando un Mercado Común entre países de recursos y capacidades muy dispares, que establecer una *Política Exterior y de Seguridad Común* entre Naciones realmente homogéneas en el terreno político por cuanto comparten unos valores democráticos comunes.

Política Exterior, Política de Seguridad y Política de Defensa son conceptos íntimamente relacionados entre sí, como viene quedando de manifiesto a lo largo de este seminario. Interrelación que no ha

hecho sino aumentar en la última década, muy en especial en cuanto a las Políticas de Seguridad y Defensa se refiere. El concepto de seguridad, relativamente nuevo en la Política internacional, es en cambio un viejo conocido del mundo militar, para quien la seguridad fue desde siempre componente fundamental de la estrategia, como condición imprescindible para lograr la libertad de acción.

Durante largo tiempo —y principalmente como consecuencia de las limitaciones impuestas por la Guerra Fría— las acciones concretas en el campo de la Política de Seguridad se limitaban a la adopción de medidas de distensión, a la diplomacia preventiva, a operaciones de mantenimiento de la paz y a muy poco más. En cierta forma el tratamiento de la seguridad iba casi inseparablemente unido al control de armamentos y al desarme. Se rehuían de hecho las referencias al empleo de la fuerza como garante de la seguridad que se pretendía alcanzar. Hoy la situación ha cambiado y —sin abordar dicho concepto— las Organizaciones de Seguridad buscan el respaldo de una fuerza militar significativa que las permita alcanzar la «libertad de acción» que —como hemos señalado— está en la esencia misma del concepto de seguridad, y sin la cual la acción política puede quedar únicamente en buenos deseos.

Al analizar las exigencias que una *Política de Seguridad Común Europea* puede plantear desde el punto de vista militar, resulta obligado considerar la evolución sufrida por la Organización de Seguridad por excelencia: la de las Naciones Unidas, ya que constituye una clara referencia en cuanto a las tendencias actuales en este campo. Durante largo tiempo —de hecho, durante toda la Guerra Fría— la faceta «militar» de la ONU se concretaba en la misión de los cascos azules, limitada a cometidos relativamente sencillos, cuyo prototipo era el de la vigilancia de una línea de alto el fuego previamente establecida tras el cese de un enfrentamiento armado. Eran, de hecho, operaciones de policía, aunque se encomendasen a fuerzas militares. De ahí que pudieran ser llevadas a cabo por países del Tercer Mundo sin una capacidad militar demasiado compleja.

Pero desde el derrumbamiento del mundo comunista las Naciones Unidas han acudido al empleo de la fuerza (previsto en el artí-

culo 42 de su Carta Fundacional) pasando de las operaciones de mantenimiento de la paz, a operaciones de imposición de la paz o de ingerencia humanitaria, mucho más exigentes desde el punto de vista militar y, para ello, ante la carencia de medios propios, han tenido que acudir a organizaciones defensivas regionales dotadas de una importante capacidad militar: la OTAN y la UEO.

Los sucesivos Secretarios Generales de la ONU —y muy especialmente Boutros-Ghali, en su documento «Un Programa de Paz» de 1995—, insistieron una y otra vez en la necesidad de respaldar su política de seguridad con una mínima estructura militar propia. Nunca ha llegado a activarse el Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas, como órgano de asesoramiento militar permanente al Secretario General, al Consejo de Seguridad y a los altos dignatarios de la ONU. Otra vieja aspiración, la de contar con unas «standby forces» comprometidas por los países miembros de la ONU en permanencia, en condiciones de ser activadas para acudir de inmediato donde se produzca un conflicto, está por fin en vías de solución al haberse alcanzado el pasado año un principio de compromiso para la creación de dichas fuerzas, a las que España ha ofrecido su contribución.

En analogía de cuanto antecede, resulta evidente que la *Política de Seguridad Común Europea* habrá de estar respaldada, de una parte, por una fuerza militar propia de la Unión, de una entidad adecuada y con unas capacidades operativas, logísticas, de transporte, de comunicaciones y de inteligencia que la permitan actuar con eficacia en el campo específico de la seguridad y, por otra parte, tener previstos de antemano posibles acuerdos con organizaciones militares que, como la OTAN o el Cuerpo de Ejército Europeo, pudieran llegar a actuar en su beneficio en un momento dado, así como con la OSCE.

Desde un punto de vista cartesiano, lo ideal habría sido acordar una *Política Exterior Común* para, a partir de ella, establecer una *Política de Seguridad Común* de la que se derivase una *Política de Defensa Europea* y determinar la entidad de las fuerzas necesarias a tal efecto. Pero ante las dificultades para establecer esta secuencia, estamos asistiendo a un proceso inverso: el de determinar en

primer lugar la entidad de las Fuerzas Armadas que Europa está dispuesta a comprometer para su defensa y seguridad y, con base a ello, determinar qué *Política Exterior y de Seguridad y Defensa Común* podemos realmente desarrollar los europeos. Ya se han dado importantes pasos en este sentido.

En cualquier Ejército, junto a la cantidad y la calidad de sus tropas, juegan un papel decisivo la voluntad de vencer —la moral colectiva— y la acción de conjunto. Y a este respecto hay que resaltar que nuestro continente cuenta con unas Fuerzas Armadas altamente cohesionadas. Cohesión lograda fundamentalmente a través de la Alianza Atlántica, a lo largo de más de medio siglo.

Todo el mundo es consciente del papel decisivo jugado por la OTAN en la derrota incruenta de la URSS. Pero quizás no se ha valorado suficientemente la que posiblemente haya sido la principal aportación de la OTAN a Europa: la de haber mantenido sólidamente unidos a unos países con una larga historia de enfrentamientos entre sí. Unión especialmente consolidada en el campo militar, con un núcleo importante de países que comparten organizaciones, métodos y procedimientos comunes y que, sobre todo, han alcanzado una profunda identificación que trasciende de lo doctrinal o de lo meramente operativo para llegar incluso al terreno de lo afectivo. La cohesión alcanzada es consecuencia de muchas horas de esfuerzo y de trabajo en común. Para lograr tan alto grado de compenetración han sido precisos muchos años de contactos y de debates, de reuniones de Comités y Grupos de Trabajo, de Ejercicios y Maniobras, de formación común en Escuelas y Centros de Enseñanza y de consensos no siempre sencillos de lograr, en los que se han supeditado muchos intereses nacionales legítimos al logro de un objetivo común, dando prueba de una notable flexibilidad. Flexibilidad que ha permitido también que la organización militar diseñada para hacer frente a la Guerra Fría haya sido capaz de adaptarse sin traumas a la nueva situación creada tras la desaparición del mundo soviético. Es evidente que resultaba más fácil mantenerse unidos ante una amenaza clara y manifiesta, como la que representaban la URSS y el Pacto de Varsovia, que hacerlo ante una situación más fluida, indefinida e incierta como la actual y, sin embargo la afinidad lograda en el campo castrense no sólo se ha mantenido, sino que ha ampliado su ámbito.

En 1990, cuando aún existía el Pacto de Varsovia y una Alemania dividida, la OTAN, con gran visión de futuro, acometió una serie de modificaciones que alcanzaron de lleno y en forma profunda a su estructura de mandos y fuerzas. La Alianza supo trasladar su enorme capacidad potencial en el campo de la defensa al terreno de la seguridad, tendiendo una mano abierta y generosa a quienes habían sido sus antiguos adversarios, a través inicialmente de la Asociación para la Paz, que encontró de inmediato una amplia respuesta por parte de la organización militar. Muy pronto los pasillos de la sede de Bruselas se llenaron de uniformes de países del Este, que pasaron a trabajar junto a los militares de los países aliados. Como lo hicieron en Cuarteles Generales y centros de enseñanza y, casi de inmediato, en ejercicios y maniobras. De esta forma, la cohesión interna lograda por las Fuerzas Armadas occidentales se fue «contagando» y extendiendo por toda Europa y, hoy en día, prácticamente todos los Ejércitos de nuestro Continente —integrados algunos, asociados los más— cuentan con importantes lazos de unión entre sí.

Por otra parte, el conflicto de los Balcanes ha contribuido a reforzar el entendimiento entre los ejércitos europeos y a potenciar su capacidad de hacer frente a situaciones cambiantes mediante organizaciones más versátiles y flexibles, capaces de encuadrar unidades de países ajenos y lejanos, al mismo tiempo que ha incrementado la multinacionalidad de sus organizaciones que va alcanzando cada vez a escalones más bajos. Las Fuerzas Armadas aliadas y amigas se han ejercitado en cometidos de seguridad y han adoptado sus estructuras a nuevas modalidades de actuación, pasando a tener además una visión más amplia de Europa y sus problemas, al haber rebasado las rígidas fronteras de la Guerra Fría e implicar, por ejemplo, a los países nórdicos en el conocimiento de los problemas mediterráneos.

A estas condiciones, logradas en el seno de la OTAN, vino a sumarse a partir de 1993 una Unión Europea Occidental rediviva, hoy prácticamente subsumida por la UE. La vieja UEO, reactivada con base en las llamadas «Misiones Petersberg», trató inicialmente de seguir unos sistemas claramente diferenciados de los de la OTAN, buscando un bajo perfil militar, rehuyendo incluso la denominación de Estado Mayor —que sustituyó por la de «Célula de Coordinación»—

y preconizando las organizaciones «ad hoc», caso por caso. La evolución de los acontecimientos en la antigua Yugoslavia llevó a reconsiderar muchos de estos aspectos y, muy pronto, creó sus propios Mandos Integrados con carácter permanente o semi-permanente (EUROFOR, EUROMARFOR), al tiempo que establecía una relación intensa y fructífera con la Alianza Atlántica, llegando a múltiples acuerdos para cooperar en el campo militar, compartiendo medios, experiencias, apoyando ambas organizaciones la idea embrionaria de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IDE).

OTAN y UEO comparten también hoy —y ello es importante— sus estimaciones de Inteligencia Militar acerca de los riesgos y nuevos desafíos a los que se enfrenta o puede tener que enfrentarse Europa. La amenaza de una nueva Guerra Mundial se ha visto sustituida por un sinfín de factores de riesgo. Los factores que hoy prevalecen son difusos, multidireccionales, difíciles de definir en muchos casos. Prevalecen la inestabilidad y la incertidumbre. El desmembramiento de la URSS supuso la creación y el renacimiento de una pléyade de países que buscan su sitio en el nuevo orden europeo y mundial. Fenómeno acompañado de una explosión de conflictos étnicos, fronterizos, lingüísticos, culturales, demográficos y sociales. En ciertas zonas de nuestra vieja Europa parece producirse un retorno al «medieval» con nacionalismos exacerbados y excluyentes, o con la reaparición de guerras de religión. El integrismo islámico, la proliferación de armas de destrucción masiva, las grandes mafias del tráfico de drogas o el terrorismo internacional, introducen nuevos motivos de inquietud para la sociedad europea. No es fácil predecir tampoco las consecuencias de los graves desajustes económicos, sociales y políticos de nuestro entorno. El Mediterráneo, que tanto y tan de cerca nos afecta, ofrece en sus orillas signos inquietantes para la seguridad y la estabilidad en la zona. Hay que estar preparados para hacer frente a lo inesperado. Y en esa preparación los compromisos militares juegan un papel primordial.

De ahí la importancia de lo ya conseguido entre las Fuerzas Armadas de los países europeos en el seno de la Alianza Atlántica y la UEO, o en el ámbito de una organización tan peculiar y novedosa como es el Cuerpo de Ejército Europeo, dispuesto a ofrecer sus servicios a la organización de seguridad o defensa que pueda requerirlos.

Y tampoco cabe olvidar la importante contribución prestada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), a través de iniciativas como la de las «Medidas de Seguridad y Confianza», por las cuales se ha creado un complejo sistema de intercambio de información que abarca a toda Europa y por el cual, todos los países notifican a los demás la entidad de sus efectivos militares y de su armamento más significativo, así como la realización de determinadas actividades, como ejercicios y maniobras de cierta entidad. A tal efecto, las Fuerzas Armadas tienen organizados en permanencia equipos de observación inspección y verificación que se trasladan periódicamente de unos países a otros para comprobar que los datos aportados y las actividades notificadas responden a la realidad. Es este un hecho importante y no suficientemente conocido: el tradicional secretismo militar se ha visto sustituido por la transparencia. El único secreto militar que hoy permanece es, casi exclusivamente, el tecnológico.

Ha quedado así apuntada la contribución que los Ejércitos pueden prestar al diseño de una *Política de Seguridad Europea*, que va a encontrar en sus Fuerzas Armadas un sólido apoyo y un camino andado de antemano. Con base en ello, confiemos en que los europeos seamos capaces de alcanzar en el campo político de la seguridad una cohesión análoga a la ya lograda y consolidada en el ámbito militar.

* * *

Martín Ortega Carcelén

Encargado de investigación
Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, París*
Profesor Titular de Derecho Internacional Público, UCM

Quisiera hacer unas reflexiones sobre la pregunta ¿es posible una *Política de Seguridad Común?*, que es el tema de nuestra

* En la actualidad, Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

mesa redonda. Pero en cierto modo voy a ampliar el enunciado de la pregunta que nos ha sido propuesta: ¿es posible una *Política Exterior de Seguridad y de Defensa Común?* Es decir, yo me voy a referir al mismo tiempo a los tres elementos, Política Exterior, de Seguridad y de Defensa porque pienso que los tres están ligados. La abreviatura que usaré será PEESD (Política Europea Exterior, de Seguridad y de Defensa).

La respuesta a la pregunta formulada va a estar estructurada en cuatro partes, pero para encapsular de una manera simple la respuesta al comienzo, puede decirse, que la *Política de Seguridad Común y de Defensa Europea* es posible pero difícil. Esa es mi respuesta en breve. Las cuestiones que quiero tratar son: en primer lugar, por qué es difícil; en segundo lugar, en mi opinión, no es de extrañar que sea difícil, y explicaré las razones; en tercer lugar, me referiré a las cuestiones de la PEESD sobre las que hay acuerdo y sobre las que no hay; y en cuarto lugar, me gustaría volver la mirada a la evolución posible, al futuro de esta PEESD.

En primer lugar, cabría preguntarse por qué es difícil la realización de esta PEESD. En realidad, la razón principal es que estamos tocando el nervio y el hueso de la soberanía de los Estados. Sin duda, la integración europea en los últimos decenios es una tarea admirable de la que debemos sentirnos orgullosos. El mundo entero nos mira con gran interés, estamos superando una estructura estatal que no ha producido más que guerras entre Estados. Y hace cincuenta años, los ciudadanos europeos han decidido que era necesario inventar otra cosa para organizar las relaciones internacionales en Europa. Esa otra cosa que estamos inventando es un proceso de integración entre Estados, algo que nunca se había hecho antes en la historia. Este proceso empezó, como es bien sabido, con cuestiones económicas, comerciales e incluso, más adelante en el tiempo, estamos de acuerdo que la Política Agrícola o Pesquera sea manejada en gran medida desde Bruselas. Sin embargo, cuando más recientemente llegamos a cuestiones como las que estamos mencionando aquí, estamos pinchando en hueso, es decir, estamos tratando las cuestiones más sensibles, competencias tradicionales de los Estados. Por lo tanto, es difícil, lógicamente, el poner de acuerdo a quince Estados con sus historias, sus tradiciones, sus proble-

mas viscerales, sus filias, sus fobias, etc. Por usar una metáfora, es tan difícil como que quince monedas lanzadas al aire caigan todas cara o todas cruz. En la OTAN hay un viento propicio que hace que todas las monedas caigan cara o caigan cruz, por así decirlo, que es el liderazgo político de Estados Unidos, que es un viento que viene desde Washington. Con este viento favorable puede haber acuerdo sobre algunas cuestiones clave, como lo hemos visto en los últimos años, con la reforma de la OTAN o la intervención en Kosovo en la primavera de 1999, a pesar de las dudas de algunos aliados.

Pero evidentemente, este liderazgo propicio no existe en la UE. Hay discusiones y negociaciones entre los Estados del norte y los del sur, entre los más y menos atlantistas, entre los grandes y pequeños Estados. No obstante, en principio, en las cuestiones de Política Exterior de Seguridad y de Defensa, en lo que se llama el «segundo pilar», no hemos renunciado al consenso, a la unanimidad, a que cada Estado soberano tenga algo que decir, e incluso, los Estados más pequeños tienen unos intereses que no van a abandonar fácilmente. Luego es lógico que sea difícil avanzar en esta PEESD.

Ahora bien, el segundo punto es que esta dificultad es normal y no es de extrañar. El que sea difícil crear una *Política Exterior Común* no quiere decir que no se pueda hacer. En este punto, otra comparación puede sernos útil, ya que en los Estados también existen dificultades para elaborar esa política. Es decir, la UE no es un Estado, eso es evidente, es una institución de un tipo nuevo que tiene que hacer su política exterior con dificultades añadidas a las de los Estados. Pero los Estados también tienen dificultades para elaborar una Política Exterior de Seguridad y de Defensa. Esto no lo podemos olvidar, cuando pensamos en la formación de una PEESD. En este sentido, conviene hablar de la política exterior de un Estado muy particular, un Estado que es prácticamente otra Unión, los Estados Unidos de América.

En los Estados Unidos, hacer política exterior es complicadísimo. Existen muchas divisiones dentro del país: por un lado, el papel del Pentágono, es decir, del Ministerio de Defensa y de las industrias de defensa en la elaboración de la política exterior. Por supuesto, también está el papel central del Departamento de Estado.

Por otro lado, está la división entre el legislativo y el ejecutivo, que produce unos problemas graves a la hora de ratificar ciertos tratados en los cuales, el ejecutivo, es decir, el gobierno, el Presidente de los Estados Unidos, pone toda «la carne en el asador» y después viene el Senado, y se niega a aceptar la ratificación de ese tratado. En cierto modo, Estados Unidos es un país «esquizofrénico», con los republicanos y los demócratas, con dos visiones del mundo totalmente diferentes. Así, la idea de interés nacional es comprendida de manera distinta por cada uno.

Todo esto es una ilustración para ver que dentro de los Estados es a veces muy difícil crear una política exterior y de defensa coherente. En los Estados medios, como España, el problema es otro, porque existe una política exterior y al mismo tiempo no existe una política exterior. Porque en algunos casos nosotros tenemos también dificultades y, lo que hacemos sencillamente es que nos alineamos con la UE o con la OTAN. En fin, por terminar con este segundo punto, no es de extrañar que la UE tenga esas dificultades. Lo que está ocurriendo dentro de la Unión es que hay una nueva relación de fuerzas. Al igual que en los Estados Unidos tienen que ponerse de acuerdo diversas fuerzas, o dentro de un Estado, como España, hay otros problemas, en la UE, que es un nuevo actor en la escena internacional, tenemos que acostumbrarnos a una nueva forma de hacer política exterior en la que ya no intervienen solamente los militares y los civiles, los intereses económicos, etc., sino también, y sobre todo, los Estados pre-existentes, que tienen sus propios intereses. Por lo tanto, es un juego complejo que tendremos que entender, porque además, existen claramente unas rivalidades burocráticas entre las capitales y Bruselas y un problema añadido de la relación entre la Comisión y el Consejo. Este problema requiere por sí solo punto y aparte, porque no tiene una solución fácil.

Vemos claramente cómo, en el Tratado de Ámsterdam, una de las reformas importantes fue la atribución de un gran papel a la Presidencia semestral y el incremento de protagonismo del Consejo. En realidad, las capitales reforzaron la Secretaría del Consejo porque pensaron que podían controlarla, a diferencia de la Comisión, que en los últimos años había ganado una gran independencia. Así se crea el problema actual de la dualidad de la Política Exterior de

la UE. Esta dualidad tiene que ser superada con el tiempo, porque la *Política Exterior Europea* debe ser eficaz, y tiene que ser clara frente a nuestro público en el interior y frente a nuestros interlocutores en el exterior. Hay que recordar que la UE tiene necesidad de declarar su *Política Exterior y de Seguridad Común*, mientras que esto no es así para los Estados, porque los Estados tienen el «colchón» de la historia y de la soberanía, y no necesitan hacer una declaración sobre cada cuestión que surge. España, Gran Bretaña, Francia, no tienen que hacer un texto sobre Irán, luego a continuación otro texto sobre Sierra Leona y, a continuación otro sobre Brasil, porque existe la historia y la tradición que hace suponer que todo lo que no se dice forma parte de una política nacional exterior tácita, en gran medida, conocida y respetada por los otros. En cambio, la Unión Europea está todavía naciendo como sujeto internacional y debe demostrar su presencia. De ahí la necesidad de ser coherentes, de terminar de construir la estructura capaz de producir una política exterior y, más concretamente, de producir documentos útiles, como buenas estrategias comunes o un nuevo concepto estratégico de la UE.

En cuanto a la tercera cuestión, planteada al principio, hay aspectos sobre los que existe acuerdo y sobre los que no. Esto quiere decir que la PEESD que tenemos, además de ser una política que muchas veces se dice insuficiente, es una política fragmentaria, «archipelágica» (de archipiélago) podría decirse. En otras palabras, tenemos ciertas cuestiones internacionales sobre las que hay acuerdo y, por lo tanto, sobre las que existe una política común y otras sobre las que no hay tal política. Sin embargo, a pesar de las críticas sobre la existencia o no de una PESC o de una PEESD, debe decirse que paulatinamente el panorama cubierto por la *Política Exterior Europea* es cada vez más amplio. Evidentemente, hay todavía áreas en las que no es posible el acuerdo, más que nada, porque las posiciones nacionales se encuentran muy alejadas, por ejemplo, con respecto a Irak. Pero por otro lado, existen muchas áreas sobre las que quizás el público piensa que no existe una *Política Exterior y Seguridad Común* y, en realidad, esta política existe, aunque no aparezca en la prensa todos los días. Por ejemplo, existen visiones comunes entre los europeos sobre temas concretos, como la proliferación de armas de destrucción masiva, sobre otras cuestiones que

afectan a la seguridad, las armas de pequeño calibre, las minas antipersonales, por no mencionar cuestiones más trascendentales y conocidas, como las relaciones con Rusia, con la región mediterránea (el partenariado euro-mediterráneo o proceso de Barcelona), o la reacción ante actos intolerables, como las atrocidades del régimen de Milosevich en Bosnia y en Kosovo.

Finalmente, en cuanto a la cuarta cuestión planteada, la evolución y el futuro de la PESC y de la Política de Defensa, yo creo que esta política tiene todavía un largo camino por andar. Llegará, no obstante, un momento que se detendrá en algún punto. Es decir, esas islas de tierra firme a las que antes me refería, seguirán creciendo, tendremos un panorama más claro de la política exterior de este nuevo sujeto internacional, de este nuevo actor de las relaciones internacionales que es la Unión Europea, pero sin duda, los Estados no desaparecerán. Una UE más desarrollada en su dimensión política convivirá con los Estados, que seguirán manteniendo su política exterior. Eso quiere decir que seguiremos teniendo áreas en las que hay acuerdo, algunas más de las actuales, pero no hay que pensar que al final, la UE será un super-Estado, un nuevo centro político con su propia política exterior y su fuerza militar que sustituirá a los Estados-nación. Estas cuestiones tan interesantes serán tratadas en el debate sobre el futuro de la Unión que se abre ahora y que durará hasta la nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) que se programa para el año 2004, sobre la que han insistido especialmente los alemanes y que, probablemente, recogerá cuestiones como si debe haber una Constitución Europea o no, o una definición de competencias clara entre los Estados y las Instituciones.

En conclusión, la Comunidad Europea nace como reacción histórica ante el desastre de la Segunda Guerra Mundial, mientras que la PESC y la *Política de Seguridad y Defensa de la Unión* nacen a partir del Tratado de Maastricht de 1991, en mi opinión, como reacción frente a un mundo diferente, ante el mundo de después de la Guerra Fría, en el que Europa tiene nuevas responsabilidades. El Tratado de la Unión Europea es en gran medida un medio para reforzar la Cooperación Política Europea, porque el comunismo ha caído y debemos coordinar mejor nuestros esfuerzos en la escena internacional. La Comunidad Europea tiene que adquirir una pro-

yección internacional. A partir de 1999, tras el acuerdo de Francia y Gran Bretaña en la Cumbre bilateral de Saint-Maló, la UE se decide a dar un paso más y, con la crisis de Kosovo como trasfondo, en el Consejo Europeo de Colonia se acepta que debe convertirse también en un actor militar. De esta manera, la Unión se prepara para un mundo más incierto y quizás, más inseguro.

Si se producen problemas de inestabilidad, o nuevas guerras, los europeos actuaremos con nuestros aliados de la OTAN, como ya ha ocurrido en el pasado. Si se producen problemas cercanos que nos afectan y, sobre los cuales los europeos pensamos que debemos actuar, incluso sin el apoyo de nuestros aliados norteamericanos, esto será un cemento, una excusa o un acicate para que la UE tenga una PESC efectiva y una capacidad militar cada vez más fuerte. Al contrario, si vivimos épocas de bonanza económica y no hay crisis en el horizonte, pienso que la tensión se relaja y normalmente estaremos contentos con la situación y no haremos esfuerzos que son necesarios para una coordinación y una racionalización de nuestras fuerzas armadas, de nuestros presupuestos de defensa y una puesta en común de nuestras políticas exteriores y de seguridad.

Una *Política Exterior, de Seguridad y de Defensa Común* en Europa es, por lo tanto, posible. Como suele suceder, sin embargo, es el futuro el que dirá cuándo y hasta qué punto esta política se desarrollará plenamente.

* * *

DEBATE

Estudiante colombiano de Periodismo (Universidad Francisco de Vitoria): No me he enterado todavía como, en el marco de esas fuerzas de seguridad y de defensa europeas, se pretende solucionar el problema de los idiomas, por ejemplo, si las órdenes en el ejército se tienen que dar en inglés o en qué idioma y, además, no sólo el idioma, sino cómo verían los militares españoles tener que obedecer a un militar francés. Me parece una cuestión demasiado complicada que quisiera que me aclarasen.

Fernando Pardo de Santayana: Empiezo por la segunda parte. Es importante aclarar que no existen unas fuerzas de la OTAN, como no existirán probablemente unas fuerzas europeas. Lo que sí está establecido en permanencia son Estados Mayores, es decir, un Cuartel General en el cual cuando le destinan a uno allí, y se trata de unos grupos reducidos, pierde su propia personalidad, aunque llegue vestido con el uniforme de oficial español; en ese momento, pasa a ser un oficial de la OTAN. Las fuerzas pertenecen a cada uno de los países pero lo que hacen éstos es prestarlas, en unas condiciones determinadas a esos mandos integrados de la OTAN, para unas misiones y en unas condiciones concretas y, en el momento en que pasan a estar bajo esos mandos integrados, durante ese tiempo, uno tiene que olvidarse de que es español o que es alemán o que es francés y trabajar y actuar en beneficio de todo el conjunto, es decir, que en ese momento sí que se actúa de una forma internacional. Los idiomas en el ámbito de la OTAN, y de hecho en la UEO igual, son el francés y el inglés, con una gran preponderancia del inglés sobre el francés, pero uno y otro son utilizables, y cada vez más en Europa y también en España, en dónde habla bien el inglés desde el nivel de Capitán para arriba.

Estudiante británico de Relaciones Internacionales de la UCM: El profesor Marquina nos ha dicho que el marco de la Seguridad Internacional hoy en día ha cambiado y, en sus palabras, es multidimensional. El título del seminario dice *El futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea*, pero esto son tres conceptos conjuntos y, en el caso de los Tratados europeos, los tenemos en diferentes pilares así que los tratamos en diferentes órganos y en diferentes marcos. Yo quisiera saber cómo vamos a reunir estas cuestiones a un marco íntegro que recoja todo. Estamos recorriendo el camino al revés; hasta ahora solamente hablamos del marco de la defensa, de la seguridad y de la defensa militar, pero no olvidamos el contexto general de todo esto al que se ha referido el profesor Marquina.

Vicente Garrido Rebolledo: El concepto que se maneja actualmente es *Política Exterior*, por una parte, y por otra, de *Seguridad y Defensa Común*, manejando el concepto la PESC (en el que no aparece directamente la palabra «defensa»). La unificación viene de la mano de los procesos decisorios, es decir, integrar o intentar aplicar el sistema de abstenciones constructivas, sacar adelante cuestiones por mayoría cualificada sin querer renunciar a la regla de la unanimidad, pero, intentando que las mayorías cualificadas sirvan para crear un cierto consenso y poder aprobar «Estrategias Comunes» como nuevo instrumento a partir del Tratado de Ámsterdam que nos sirvan también para poder llegar a un primer

acuerdo antes de tener que definir una posición, una acción... Los instrumentos de adopción de decisiones en materia de PESC son extremadamente complejos sobre todo, porque el hecho que un Estado se abstenga no significa que después vaya a cooperar con el resto de los estados que votaron a favor. Bien es cierto, como usted señala, que la Política Exterior, la de Seguridad y la de Defensa representan tres dimensiones diferentes de la UE, pero a fin de cuentas, están prácticamente (hasta la fecha), bajo las mismas instituciones, pues es bastante difícil estructurar aun más las competencias de las Instituciones para cada una de esas dimensiones. Se ha intentado a través de la creación de un Alto Representante para la PESC y nos plantea también ciertas «distorsiones» en cuanto a las instituciones, es decir, que no todas las instituciones quieran implicarse de la misma manera cuando lo que está en juego es la acción exterior de varios Estados, que cuando se trata de una cuestión que afecta a sus intereses legítimos de seguridad y/o defensa. Es decir, tenemos el nivel institucional, el nivel decisorio, incluso el nivel personal, como por ejemplo en el seno de la Comisión en donde hay tres Comisarios (o cuatro, si tenemos en cuenta el Comisario encargado de los temas de relacionados con la ampliación y que aunque sea de forma indirecta también lleva cuestiones de Política Exterior) y una complejidad adicional, que es el hecho que el Alto Representante, Mr. PESC, no depende de la Comisión, sino del Consejo y eso ocasiona también a veces determinadas distorsiones a la hora de a quién vamos a ver y de quién depende. Todas esas cuestiones se están tratando de dilucidar en la actualidad y el Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001 pero todavía no en vigor, trata también de poner un poco de orden al respecto. Y por último, hay que recordar que el hecho que Mr. PESC tenga dos sombreros y medio, es decir como Alto Representante para la PESC, a su vez encargado de la Secretaría del Consejo y a su vez representante de la ya casi residual UEO (de ahí que no sea sombrero completo, sino sólo medio) plantea también algunas incógnitas, porque según la gestión que le encargue se cambia el sombrero.

Martín Ortega Carcelén: Yo quisiera añadir una palabra sobre esta idea de multidimensionalidad de la seguridad, porque no estoy totalmente de acuerdo con Antonio Marquina. Es decir, él hace bien en subrayar que la seguridad es un concepto complejo, rico, amplio, pero también es cierto que esta idea esta asumida por todas las evoluciones, yo diría, en los últimos diez años. Tanto la OTAN, por un lado, como la UE, por otro, saben perfectamente que la seguridad no es una cuestión exclusivamente militar, sino que hay otros aspectos que hay que cuidar y, de hecho, las dos organizaciones los cuidan de manera responsable y les prestan mucha atención. Luego no creo yo que el eco de que hoy en día la seguridad sea

multidimensional no se ha tenido en cuenta, ni por la UE, ni por la OTAN, como ha señalado Marquina).

Miguel Aguirre de Cárcer: Creo que lo que se plantea es efectivamente el gran reto de la UE, es decir, esa capacidad para actuar de forma integrada en todas sus distintas dimensiones, con todas sus capacidades, para influenciar una situación de crisis en la búsqueda de la paz y de la estabilidad. Antes señalaba el Teniente General Pardo de Santayana la novedad que supuso, y es indudable, que en los pasillos de la OTAN, organización de defensa por excelencia frente al Pacto de Varsovia, se vieses por los pasillos oficiales de esos mismos países que habían pertenecido al Pacto de Varsovia. Pues un fenómeno muy similar está ocurriendo hoy en día en los pasillos de la UE, donde jamás había entrado una persona de uniforme, donde era prácticamente tabú pensar que podía haber unas personas de uniforme, unos ejércitos influyendo, trabajando en ese marco de la UE y lo cierto es que, en muy poco tiempo, se está acostumbrando la maquinaria de la Unión a que a partir de ahora, vamos a introducir también una dimensión de defensa, una componente de seguridad y es justamente el reto, pero también la gran oportunidad que se le presenta a Europa para poder jugar un papel realmente decisivo en la solución de las crisis. Aportar una actuación global para hacer frente a esas crisis que incluyan todas esas dimensiones que deban ser consideradas.

Fernando Pardo de Santayana: Por reforzar la idea optimista que reflejaba antes, quiero decir que he vivido muy de cerca un hecho que tampoco es muy conocido. En el marco de la OTAN, todos los acuerdos se logran por consenso, todos. Consenso quiere decir la aceptación, aunque a veces no sea más que por el silencio, pero no hay una mayoría, ni pesa más, aunque cueste creerlo, la opinión de un Estado. Otra cosa es lo que aporta en cada momento Estados Unidos o Luxemburgo, y pongo este ejemplo porque yo, en el Comité Militar lo he vivido. En las reuniones del Comité Militar, una de las voces más escuchadas era la del Teniente Coronel, que era la máxima autoridad militar. El Teniente Coronel de Luxemburgo, que era un hombre que llevaba diez años en el Comité Militar y que tenía, a través de la experiencia, un conocimiento excepcional de los sistemas de funcionamiento, de los antecedentes, de las posibilidades, muchas veces, en los momentos de duda (coincidiendo con la desaparición del Pacto de Varsovia), era precisamente él el que en algún caso resolvía un problema que no habían sabido resolver los demás.

Vicente Garrido Rebolledo: Un apunte muy breve. Desde 1999, en concreto desde marzo, la Secretaria General del Consejo venía haciendo

un esfuerzo muy importante de cara a aunar posiciones de los Estados miembros de la UE y una de las recomendaciones que realizaba era que la Unión debía tener una capacidad común de iniciativa para lograr realmente una Política Exterior y de Seguridad coherente (y entonces no se mencionaba de Defensa Común). Ayer, el responsable de Asuntos Generales del Consejo, Enrique González Sánchez nos estuvo hablando del papel del Consejo y nos dijo que una de las decisiones adoptadas entonces fue la de reforzar también la capacidad de decisión del Consejo de Asuntos Generales. De lo que se trata en definitiva es de intentar dar una imagen común a través de las instituciones, pero no hay que olvidar que la PESC, junto a la CAJI, no son políticas comunes y quizá la «C» última de la PESC es la que sobra, porque no es una política común, son líneas de cooperación interestatal. Cuando queremos decir que no es una política común significa que no hay tampoco vocación de transferir a las instituciones todas las competencias para que actúen en nombre de los Estados, es decir, que los Estados van a seguir reteniendo competencias, que algunos quieren llamar «competencias residuales», pero las instituciones sólo van a actuar en la medida que los Estados ganen en competencia y eso es quizá lo que nos lleva a criticar una PESC que no es política común, sino solamente unos acuerdos de coordinación que pueden ser más o menos efectivos. Y a grandes rasgos, ese es el problema.

Diana Morato (alumna de Derecho y Relaciones Internacionales de ICADE): Tengo una pregunta dirigida al señor Ortega. En su intervención dijo que no era necesario, pero si conveniente, que existiese una crisis para que verdaderamente hubiese una PESC. Yo estoy de acuerdo en parte, ya que, por ejemplo, como usted bien señaló, en la crisis de Kosovo al final se llegó a una postura común, pero también señaló que en el caso de Irak todavía no se ha llegado a esa postura común. Mi pregunta es: ¿es verdaderamente necesario una crisis o también se puede conseguir una PESC sin crisis? El Teniente General Pardo de Santayana también aludió a eso en su intervención.

Martín Ortega Carcelén: No es que yo quiera las crisis, pero me parece que la evolución, desde el fin de la Guerra Fría, muestra que las diversas crisis han hecho reaccionar a Europa y, evidentemente, también a la OTAN, que ha debido adaptarse al nuevo entorno, pero también a la Unión Europea, más concretamente durante la Guerra del Golfo contra Irak. Irak ocupa Kuwait el 2 de agosto de 1990 y el 16 de enero de 1991, es decir, seis meses después, una coalición de Estados, con la «bendición» del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lanza un ataque contra Irak para recuperar Kuwait. Yo les puedo asegurar que ni en los planes de la

OTAN esa situación no existía, es decir, el planeamiento es necesario, pero, y yo no digo esto como una crítica al planeamiento (que es una cuestión estructural en la preparación de las fuerzas militares), sino al revés, como una alabanza, creo que es importante el planeamiento, pero también existe una flexibilidad que los propios militares a veces no saben reconocer lo flexibles que son.

Pero volviendo a la cuestión de las crisis, frente a la crisis de Irak, allí estuvimos todos con un sólo un nombre. No es una operación de la OTAN pero casi, es decir, es la OTAN ampliada, es una coalición y se emplearon los procedimientos de la OTAN. Esa crisis llevó a una serie de consecuencias, al proceso de paz en Oriente Medio, y al *Concepto Estratégico de la OTAN* de noviembre de 1991 en Roma, el primer concepto estratégico. Ahí la OTAN se da cuenta que ya no vale el Tratado de Washington sólo, sino que hay que hacer algo más, que es el *Concepto Estratégico*, y también en ese mismo contexto está el Tratado de Maastricht, es decir, la UE decide tener una acción exterior más fuerte, Yugoslavia.

Las crisis en Yugoslavia producen esa sensación de que algo hay que hacer, a través de la OTAN por supuesto, pero también algo más, porque la opinión pública europea no admite tener una sensación de impotencia. Lo que ocurre en Yugoslavia es que aplicamos un instrumento, que son las *Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas*, pero, no funciona y entonces, la gente pidió la intervención, es decir, los intelectuales franceses, alemanes, británicos, de izquierdas y de derechas, decían: «hay que ir, hay que actuar militarmente, hay que detener eso sobre el Continente europeo». Luego ahí lo que hay es otro elemento aglutinante, Kosovo. Bosnia lo arregla la OTAN en septiembre de 1995 y de nuevo es un proceso, es decir, ahora yo creo que tenemos una cierta perspectiva para mirar esos procesos, tenemos Kosovo que hace pensar a los europeos que deben hacer algo. Tenemos también Albania antes, en 1997. En Albania todo el mundo dice que es una ocasión perdida para la UEO, de nuevo es elemento de reflexión, es decir, el hecho de que tengamos crisis y como reaccionamos frente ellas es un elemento de reflexión y como nos relacionamos con los Estados Unidos, que son nuestros aliados.

En Kosovo hubo un debate interno en la OTAN acerca de qué se debía hacer, si mandar fuerzas terrestres o no, bombardear aquí o allí, es decir, eso nos ayuda. Imaginemos en el futuro una guerra nuclear en Asia. Nadie la quiere y los Estados Unidos son los primeros que están sobre el terreno intentando evitar ese tipo de situaciones absolutamente indeseables; en el caso de que eso ocurra estoy convencido de que la Unión

Europea estará en bloque con los Estados Unidos para actuar, para paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias de esa guerra, de esa crisis. Las crisis no se pueden prever, pero existen crisis limitadas en Oriente Medio, en el Cáucaso (fuera de Rusia), en el Este de Europa todavía existen algunos rebrotes. Ese tipo de crisis yo creo que servirían a la UE de nuevo para encontrar una inercia, porque ahora estamos en una inercia que continúa hasta el año 2003, pero después, nadie sabe lo que pasará. No es que yo quiera una crisis, pero creo que la historia reciente demuestra que las crisis despiertan, porque tras el fin de la Guerra Fría se puede decir que ya no hay una gran amenaza, ya no hay peligro de guerra.

Estoy de acuerdo con el Teniente General Pardo de Santayana. Durante toda la Guerra Fría todos los estudiosos decían que la guerra nuclear estaba por venir y todos se equivocaron, nunca hubo guerra nuclear, sin embargo ahora todo el mundo dice que no es posible una guerra nuclear, pues quizás ahora es más posible. Entonces, debemos empezar a pensar en esas situaciones, y en ese sentido, yo creo que la UE puede reaccionar frente a esas crisis y servir eso para aglutinarse más. No quiere decir eso que la OTAN esté amenazada, pero sí que la UE coordinará más unas políticas de defensa que hoy en día están, en cierto modo, desfasadas. Son unas políticas de defensa ancladas todavía en el pasado.

Fernando Pardo de Santayana: En absoluto he preconizado que una crisis sea algo ventajoso, es más, en el caso de Yugoslavia, al pensamiento militar, precisamente por nuestra propia concepción, no le hizo ninguna gracia la sucesiva secesión de una serie de países y que Yugoslavia se desmembrara. Fueron intereses de otro tipo, alguien estaba interesado en vender electrodomésticos a Eslovenia o a Croacia y se abrió la caja de Pandora. Yo lo que he dicho es que lo que demostró la crisis sirvió (indeseablemente, pero fue así) para una serie de aspectos positivos, por ejemplo, que la OTAN dejara su egoísmo y saliera fuera de sus fronteras, puesto que existía una capacidad potencial para tratar de resolver el problema. Y rompiendo sus fronteras, actuando lo que antes se llamaba «out of area», para que saliera y actuara a las órdenes de la ONU en el problema yugoslavo. Y sirvió también para que la UEO, que estaba indecisa respecto a qué hacer, se coordinara con la OTAN, por ejemplo, empezaron abriendo dos flotas separadas, una la de la UEO, y luego se logró esa coordinación, una identificación, procedimientos comunes. Otra ventaja que tuvo es que los países nórdicos, para los cuales el Mediterráneo era algo insólito, lejanísimo, se dieran cuenta de la importancia del Mediterráneo. Yo recuerdo, que desde nuestro ingreso en la OTAN, España presentó una y otra vez los problemas del Norte de África y del Mediterráneo y, normalmente, no era

fácil que tuviera eco porque los países del Norte, estaban polarizados pensando en el ataque soviético por el Norte, ya que, el Mediterráneo les llegaba muy lejos. Además, era prácticamente imposible montar unas manibras en las que todos los países del mediterráneo estuviéramos representados, debido a los contenciosos entre países. El problema de Yugoslavia ha llevado a una unión, a una identificación que antes no existía, no solamente entre los países del Mediterráneo sino también con los de otras zonas muy alejadas de Europa.

Isabel Arias (estudiante de Ciencias Políticas de la UCM): Quería saber si ven ustedes viable que el ejército europeo sustituya a los ejércitos nacionales, de forma que se centralicen los recursos humanos, las armas, etc. en un sólo ejército, porque esta claro que los países europeos no se van a atacar los unos a los otros y tendríamos un ejército para poder defendernos ante el posible enemigo exterior.

Fernando Pardo de Santayana: Esto es una utopía, como lo fue en su momento la «hole and free Europe» que se preconizaba, que parecía que era un sueño y, sin embargo, estamos logrando. Nadie puede predecir el futuro. De todas formas, se ha dicho aquí que la idea de la UE es intergubernamental, es decir, conservando cada uno de los países su propia personalidad, que es lo que ha dado también cierta credibilidad, pero da mucha fuerza a la OTAN. Cuando estaba sentado en el Comité Militar con el resto de mis compañeros yo estaba representando a España, y las decisiones que se tomaban eran de común acuerdo, pero nosotros, en conjunto, no éramos, éramos el Comité Militar, y tampoco éramos la OTAN, éramos los representantes de cada uno de los países y otro tanto sucede con los embajadores. Esa presencia personal de los Estados actúa de elemento moderador, máxime, en un sitio como Europa. Hemos hablado del problema del liderazgo, porque se quiera o no, cuando se llega a una Unión en la que falta un líder, alguien que aglutine (algo que tampoco parece previsible que exista en el futuro), los americanos han sido capaces de unirnos militarmente. El «American go home» resulta que ha tenido la virtud de unirnos a los demás.

Por lo que se refiere al ejército europeo, no sé, quizás algún día se llegará, pero todo dependerá de que logremos unos Estados Unidos de Europa que políticamente estén identificados y unidos por completo.

Miguel Aguirre de Cárcer: Yo creo que efectivamente se ha avanzado mucho y, probablemente, todo lo que se ha avanzado era impensable hace no muchos años. Nos sorprendemos cuando echamos la vista atrás y

vemos lo mucho que se ha recorrido en tan poco tiempo, pero tampoco hay que olvidar que justamente la *Política Exterior Común* no supone hacer dejación de posiciones e intereses nacionales y que hay toda una serie de ámbitos en los que no se aplica la *Política Exterior Común*. Voy a señalar algunos ejemplos: como saben, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hay cinco países que están sentados de forma permanente; de entre esos cinco países hay dos, el Reino Unido y Francia que son miembros de la Unión Europea y ellos consideran que están allí por razones históricas, de presencia mundial, de su propia política nacional, que está al margen de lo que se está desarrollando en el marco de la UE y por lo tanto, estos dos países mantendrán en un futuro más que previsible una capacidad de actuación autónoma en virtud de lo que es su propia posición en el mundo, su condición, entre otros, de miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, totalmente al margen de la UE, y de esto debemos ser conscientes. Hay una serie de países que abogamos en favor de un cambio en esta situación y, en el marco de esta *Política Exterior Común* que desarrollamos en la UE pueda haber una representación única de la Unión en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esto se enfrenta obviamente a unas reticencias muy fuertes por parte de esos dos países, pero habría quizás otros ejemplos, yo me quedo con la misma conclusión que el Teniente General Pardo de Santayana: «es mucho lo que hemos avanzado, parecería una utopía, nos estamos acercando, pero estamos todavía muy lejos».

PARTE III

LA POLÍTICA EUROPEA DE DEFENSA

LA INDUSTRIA EUROPEA DE LA DEFENSA

Julián García Vargas

Vicepresidente de la Asociación Atlántica Española
Consejero Ejecutivo del Grupo EXCEM
Ex-Ministro de Defensa, 1991-1995

1. LA IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Pretendo trasladarles a ustedes una reflexión (partiendo de la base que no soy un especialista en la materia) sobre lo que significa la Política de Armamento en relación con la *Política de Defensa* y la *Política de Exterior*. Hay que reconocer que la Política de Armamento, o la industria de armamento, tiene mala prensa en el mundo, con razón. Es una industria que todo el mundo desea que nunca sea utilizada, que sus productos no sean aplicados, pero al mismo tiempo, es una industria imprescindible.

Quizá recuerden ustedes el libro de Paul Kennedy, «Auge y Caída de los imperios», que ya se ha quedado un poco viejo, pero que era de una utilidad grande para entender la relación entre economía y defensa. Recordarán ustedes que la tesis del libro era precisamente que para ser una gran potencia, es decir, para ser un país capaz de mantenerse firme frente a otra Nación, hace falta una base económica e industrial fuerte. Esto, que parece una obviedad no ha estado siempre tan claro (sí para los mercantilistas) y recuerdan ustedes aquella frase que List, el economista alemán: «la guerra, o la posibilidad de guerra, hace que el *poder fabril* sea indispensable para constituir una Nación de primera categoría». Esto, que también parece una obviedad, no está tan claro ya que, hasta la Gran Revolución Industrial y sobre todo, hasta la utilización como instrumento de guerra muy estructurado por parte de Prusia de esa Revolución Industrial, estas cosas no estaban tan claras, aunque el mercantilismo ya introdujo algunas nociones en este sentido.

Por supuesto, que dedicar demasiado dinero al armamento, demasiada parte del PIB —que diríamos en estos tiempos ya—, demasiado *poder fabril* improductivo por naturaleza (porque los armamentos en sí no generan más producto), es algo que erosiona el crecimiento. Y esto es lo que constituye la tesis central del libro de Paul Kennedy, la difícil elección entre la dedicación de *poder fabril*, poder del PIB, al armamento o a otros medios de producción que a la vez generan riqueza y desarrollo. Esta elección es muy difícil, ¿dónde está el punto de equilibrio?

Esa es la propia historia de las ideas económicas, Adam Smith y los liberales estuvieron siempre en contra de dedicar mucho esfuerzo nacional a la producción de armamento. Y recuerden ustedes que Inglaterra, tuvo un Imperio a lo largo del siglo XIX extensísimo, con un volumen de fuerzas increíblemente reducido, precisamente, porque el pensamiento económico dominante era el liberal procedente, de Adam Smith. Sin embargo, el caso alemán es diferente. En la época del Canciller Bismarck, la gran época de la Escuela Histórica Alemana, siempre se habló de la necesidad de utilizar el armamento como base para crear una gran industria, que no sólo daba un poderío militar potencial, sino también un poderío económico a la Nación. Keynes, por ejemplo, hablaba en varios puntos de sus artículos acerca de la necesidad de utilizar la política de adquisición y fabricación de armamento como una forma más de regular la demanda efectiva, de manera que, esta reflexión sobre la industria de armamento y la fabricación, ha estado presente en todos los libros y en todas las escuelas de política económica.

Hay una ley que formula Paul Kennedy, que es la «Ley del coste creciente de la guerra». Es decir, la guerra, cuanto más compleja se hace, más esfuerzo del PIB requiere, y esto es algo muy visible, sobre todo en la época que transcurrió a partir de los años 40 hasta final de la Guerra Fría. Toda la Guerra Fría fue así, y se pone siempre un ejemplo que aparece en muchos libros, que es el «coste creciente de los sistemas de armas», que señalaba que, si la escalada de costes unitarios (es decir, por cada avión fabricado) continuaba al ritmo que llevaba en los años '70 y '80, con el crecimiento que tenía el presupuesto en esa época, en el año 2020 sólo se podría comprar un avión USAF, lo cual era un absurdo. El Pentágono co-

noía bien el ejemplo y precisamente, a principios de los '90 tomó medidas para evitarlo. Pero es verdad que la Ley del Coste Creciente de la Guerra se nos olvida para interpretar fenómenos que todavía no nos explicamos del todo, concretamente la desaparición de la URSS.

En la época en que yo frecuentaba la OTAN, era Ministro de Rusia el Teniente General Grachov, que era una persona extraordinariamente perspicaz y sobre todo, era capaz de explicar las cosas más complejas en frases muy cortas. En una visita que hizo a España, en la que visitamos a Su Majestad el Rey, en una reunión los tres (éstas cosas se pueden contar ahora porque ya han pasado a la historia y, además creo que la dijo en público más tarde), Su Majestad el Rey le preguntó algo así como: «oiga, y cómo es posible que con el poderío y la entidad que ustedes tenían, la URSS, eso se soltó tan fácilmente», y Grachov, en lugar de soltar una parrafada, le contestó sólo unas pocas palabras: «el esfuerzo militar nos mató». Quería decir que la Ley del Coste Creciente de la Guerra les había ahogado económicamente, luego fíjense ustedes si esto de la industria de armamento, que parece cosa de especialistas (fabricar trozos de aviones, que luego se ensamblan en Toulouse) tiene importancia, no sólo en la historia clásica, sino también en la reciente.

La industria de defensa es una parte de la Política Exterior, de la Política de Defensa, pero también de la Política Industrial y Tecnológica de un país. Es una parte de la Política Exterior porque es pieza esencial, como acabo de mencionar de pasada, para la independencia o el esquema de relaciones de un estado. Por ejemplo, Yugoslavia; un fenómeno también reciente, una guerra bastante inexplicable, ¿por qué fue tan intensa al principio y, además, un conflicto localizado en una determinada comarca duraba tanto? Porque Yugoslavia fabricaba mucho armamento, precisamente por su política de independencia respecto a Occidente y a la URSS, mucho más de lo que correspondía a su PIB.

Otro ejemplo, Finlandia, antes de que desapareciera la URSS. Finlandia tenía en la política de armamentos una de sus bazas de relación diplomática con sus vecinos. Compraba estrictamente el 60% en Occidente y el 40% en la URSS, de manera que, los finlandeses

eran los únicos que cuando se reunían con los países de la OTAN aparecían con material ruso.

Pensemos ahora lo que son las exportaciones de armamento, o la ayuda en armamento, como instrumento de influencia: Estados Unidos en América (quitando algún episodio de venta de material francés), tiene un coto de influencia, lo mismo que en el Sudeste de Asia y en Oriente Medio (aunque a veces, ingleses, franceses y alemanes venden un poco). Es un instrumento que los americanos manejan hasta el fondo, y que se combina con los programas de entrenamiento y formación de personal. Sirve para tener «ejércitos amigos» (que son garantía de que haya «gobiernos amigos»), luego es un instrumento de Política Exterior inmediato. A veces son donaciones —si el país no es muy rico—, otras, ventas directas, que son básicamente a Arabia Saudí, o Kuwait —que son países ricos, países petroleros—, o a veces, es la forma para pagar las bases americanas, esto ocurría en España también en su momento. Es lo mismo que ha hecho Francia, con el armamento, instrumento básico de su Política Exterior, en todos los países de lengua francófona en África. Antes lo había hecho Estados Unidos y la Unión Soviética lo practicó (de hecho, la caída de las exportaciones de Rusia después de su disolución se debe a su pérdida de influencia), y no solamente la venta, sino el suministro de repuestos, que es un instrumento de presión (los instrumentos para poder mantener los equipos que previamente se han vendido). Por ejemplo, piensen ustedes algo que ha afectado a sus abuelos, el Comité de No Intervención, la Política de no suministro a la República, que permitió que la República española se entregara en este campo a la Unión Soviética. Y finalmente, para que sepan hasta que punto se utiliza esto, ni siquiera al amigo, al más amigo, se le entrega el 100% de los secretos y las capacidades de los sistemas de armas que se les venden. Y puedo contar un pequeño secreto al respecto, que ha venido también en los periódicos —así que no es tan secreto—. España ha tardado unos cuantos años en tener a su disposición todas las capacidades del F18 porque ni a los amigos (y esto está en los contratos) se les da de entrada el 100% de las capacidades de un sistema vendido. Precisamente es un instrumento para que el amigo no se vaya con otro suministrador.

La industria de defensa es también parte de la Política de Defensa. Sólo las grandes potencias cubren la totalidad del armamento que necesita Estados Unidos ahora y la URSS en su momento. China, por ejemplo, que es una gran potencia, depende de Rusia, tiene muy poca capacidad para fabricar sistemas complejos. Los europeos perdimos esa capacidad, sí la teníamos antes. Países como Inglaterra, que la fue perdiendo a lo largo de los '50, '60 y '70. Francia que, sin embargo, perdió esa capacidad de autosuministrarse después de la II Guerra Mundial, la recuperó gracias a la voluntad política del General De Gaulle, como un instrumento de su Política Exterior, de su política de independencia, aunque en los años '90 se ha debilitado mucho. Hay el caso especial de Israel, que hace de la industria de defensa pieza esencial de su Política de Defensa, y que fabrica prácticamente todo lo que necesita, quitando las aeronaves más complejas. Pero, por supuesto, tiene apoyo de repuestos y tecnologías por parte de Estados Unidos que, dicho sea de paso, también le limita las capacidades. Otro caso especial es Europa es el de Suecia, que prácticamente se autoabastecía de armamento; fabricaba mucho más que la proporción media de los Estados europeos, aunque hay un pequeño secreto. Los sistemas de armas suecos tenían un componente, sobre todo, alemán y norteamericano, los famosos aviones que fabrica Saab; los cañones los traían de Alemania y la electrónica, aunque era de Ericsson tenía muchos componentes de Estados Unidos, pero no dejan de ser casos particulares.

Y por último, la Política de Armamento. La industria de defensa es una parte muy importante de la Política Industrial y Tecnológica; lo ha sido hasta hace poco. En Estados Unidos han sido los grandes contratos del Pentágono la gran fuente de subvención indirecta a la industria a lo largo de las últimas cuatro o cinco décadas en campos sensibles, además de los avances tecnológicos, que sustentan la supremacía industrial de este país en campos como los nuevos materiales, la aeronáutica, la robótica, el software, el láser, etc. Todo el desarrollo de esa tecnología tiene la base en esos contratos. Por eso, cuando Estados Unidos dice a los europeos: «las subvenciones a la industria no deben que desaparecer», hay que recordarles esto: «nosotros tenemos subvenciones, pero se han eliminado todas». Esto subsiste todavía, como a través de la Política de Defensa se

hace subvención al I+D que provoca la aparición de patentes, tras un tiempo, éstas se trasladan al sector civil. Hasta Internet, como saben ustedes, tiene su origen en un programa militar.

Esta situación está cambiando últimamente. A mediados de los '90, debido a la caída de los presupuestos de defensa, se produjo el fenómeno inverso: la industria civil «alimentando» a la industria de defensa (que, por cierto, es lo que ocurrió a lo largo de todo el siglo XIX). En la URSS hubo una notabilísima capacidad para generar tecnología para armamentos y una grandísima incapacidad, debido a su sistema económico, para trasladar la tecnología que se fabricaba, que en algunos casos era magnífica, al sector civil, debido a la concepción secretista del sector industrial, pero debido también a la inexistencia de una red de empresas civiles con dinamismo para poder aprovechar todo eso.

En Israel sucede todo lo contrario. Gran parte del éxito tecnológico de Israel a lo largo de la década de los '90 se debe, en buena medida, al aprovechamiento de patentes conseguidas en su organismo central, que es Rafael, que ha ido poniendo, poco a poco, a disposición de empresas, patentes que previamente se habían conseguido en la investigación militar. Es el mismo caso de Francia, que no hubiera tenido Thomson, o Aerospatiale, sin la voluntad que antes mencioné del General De Gaulle, que reindustrializó el país a través de la política de defensa en los años '60 y '70. Caso contrario que el de Israel, que perdió esa voluntad a lo largo de las últimas décadas.

La industria de defensa es una industria de una trascendencia muy grande, pero muy peculiar, en el sentido de que tiene sólo un tipo de cliente, los Estados, que son los que compran armamento. Por lo tanto, si la industria no se diversifica, y si no tiene una proyección hacia el sector civil, es una industria que depende de los presupuestos, de los abatares de los ciclos económicos, o de las preferencias políticas del gobierno que elige esos Estados-cliente. Cruza, además, sistemas muy complejos que requieren lustros para madurar, tiene un enorme coste en I+D y necesita unas series muy amplias para amortizar ese I+D. Por lo tanto, es una industria que si no está diversificada y si no tiene una dimensión adecuada, se en-

cuentra con muchas dificultades para hacer beneficios. Depende, además, de los cambios de criterios, o de los cambios de organización en el cliente que está detrás de los Estados, que son los ejércitos.

Ustedes habrán oído hablar por ejemplo de la fusión entre Boeing y McDonnell Douglas, consecuencia de una decisión del Pentágono. El Pentágono, allá por el año 1993, hizo un concurso para construir un avión, por primera vez un avión de multipropósito, es decir, un avión común para los marines, la fuerza aérea y la Armada. Hasta entonces, la Armada pedía sus aviones, la fuerza aérea pedía los suyos y luego, combinando ambos, se hacía un avión para los marines. Era la primera vez que se decía: «va a ver un único avión, al cual se le introducirán posteriormente modificaciones para adaptarlo a las misiones de la fuerza aérea o de la Armada». Pues resulta que lo ganó Boeing, y McDonnell, que era un fabricante del F18, tuvo que someterse, y al ver que no iba a tener contratos, porque éste era el avión que se iba a fabricar en los próximos veinte años, decidió fusionarse con Boeing. Luego una decisión por cambio de preferencia del cliente, altera la situación de una empresa, incluso de una gran empresa como ésta.

La industria de defensa es, además, una industria muy dependiente de otras, sobre todo, de la industria civil, porque no lo puede hacer todo, y por lo tanto, no puede ser una industria sofisticada sin un entorno industrial favorable. Hay una dependencia de suministros de la industria civil auxiliar, aunque la civil puede necesitar también a la militar, sobre todo en I+D (por lo menos es el esquema que funcionó hasta hace 5-6 años y que se ha intentado alterar a favor de la industria civil). Y, por último, no hay un modelo de organización único en este tipo de empresas. En la industria militar ha habido de todo. En Estados Unidos, en Alemania o en Suecia, por ejemplo, las empresas son mayoritariamente privadas. En Francia, sin embargo, han tendido a ser mixtas, donde se combinaba Aerospatiale, que era pública, con Dassault, que era privada, o con Matra que también era privada. También pasaba eso en Italia con Finmeccanica. En España, sin embargo, eran totalmente públicas, esquema que también se daba en otros países europeos.

2. LA INDEFINICIÓN EUROPEA Y LA NECESIDAD DE COOPERACIÓN

La historia de la industria de defensa europea es brillantísima. No existe una industria común, no existe todavía, aunque está el embrión, pero, desde luego, la industria de defensa europea tiene una tradición muy larga y de gran eficacia. Sin esa industria, obviamente, no hubieran existido los Imperios Europeos, luego la tradición y la base que tiene se remonta muy atrás.

Hay que pensar en la enorme capacidad que tenían los ingleses para hacer buques de superficie, o la gran habilidad para fabricar aviones muy baratos y eficaces durante la II Guerra Mundial, o su tradición en artillería.... Pero, sobre todo, hay que fijarse en Alemania, que hizo la industria de defensa en la época de Bismark con todos los elementos esenciales para dinamizar e industrializar su país. Los alemanes han sido siempre buenos en todo: en artillería, en carros, en fragatas, en submarinos (quizás los mejores submarinos), en motores de aviones... Francia, en parte inventó la aviación (hace poco hemos visto que los pilotos españoles dieron la vuelta al mundo y llegaron a Filipinas montados en un Breguet). Estados Unidos se incorpora después a esta tradición, porque cuando llegan a la I Guerra Mundial, tiene aproximadamente treinta mil efectivos, un ejército reducidísimo y la gran expansión de la industria de armamento americana se realiza durante la II Guerra Mundial. Europa, sin embargo, queda exhausta después de la II Guerra Mundial. En la década de los '40 y '50 recibe muchas importaciones de Estados Unidos, que son mucho más competitivas por precio, de ahí que las grandes series, muchas veces son armamentos que ya están muy amortizados porque son desarrollos de los que se utilizaron durante la II Guerra Mundial, muy fiables y sencillos —una cosa que los militares aprecian mucho—. Después de la crisis de Berlín de 1948 hay mucha ayuda americana a los países europeos, muchas donaciones, y por lo tanto, durante toda la Guerra Fría el prestigio y la influencia del armamento americano en Europa es creciente, y eso tiene un efecto «desestimulante» sobre la industria europea.

Sólo hubo una reacción a ese respecto, que es la del General De Gaulle, a partir de finales de los '50, con una voluntad de indepen-

dencia de la industria. Ese impulso de De Gaulle, lo primero que se concretó fue en las fusiones, es decir, la industria europea estaba muy «atomizada», quizá la francesa un poco más, y se hace esa combinación de lo público y lo privado, estimulando desde el propio gobierno fusiones como la tradicional de Breguet con Dassault.

Pero además de ser una industria que tiene una historia brillante, tiene también una larga experiencia en cooperación. La idea de tener una industria europea de defensa no es de ahora, viene de muy atrás. La competencia de Estados Unidos, que yo les he mencionado, obligó a buscar I+D, programas comunes, series más largas, abaratar unidades..., y esto hizo que de los años '60 a los '80 hubiera muchos programas de fabricación de sistemas complejos de forma bilateral o trilateral de las industrias de varios países. Esto se debió más a necesidades industriales que a la voluntad política. Es decir, esta iniciativa servía más a las empresas, que veían que no iban a tener un mercado nacional lo suficientemente grande para amortizar todo lo que tenían que invertir en el diseño de fabricación del sistema de armas y, por lo tanto, se asociaban con una empresa del país vecino y lo proponían a los ejércitos, para que éstos a su vez lo propusieran a los gobiernos.

Más adelante, estos programas se deben más a una necesidad industrial empresarial que a una voluntad política. Se traduce en sistemas —algunos de ellos todavía subsisten—, como por ejemplo, el avión caza Jaguar que fabrican los ingleses con Francia y que vuela por primera vez en el año 1965, aunque ese programa empieza a finales de los '50. Lo mismo sucede con AlphaJet el avión-entrenador entre Francia y Alemania, también de la misma época, o el Tornado, un caza de ataque muy complejo —el más complejo de su época—, tanto como los americanos, que se hace entre Alemania, Inglaterra e Italia, y que tiene el primer vuelo en el año 1974; o el avión de transporte Transall, que se fabrica entre Francia y Alemania.

Y lo mismo sucede con los helicópteros. Todos los helicópteros que se fabrican prácticamente en esa época son comunes a dos o tres países: el Puma de transporte entre Francia y Reino Unido; el Gazelle, el Lynx, el NH90 (ahí ya entra Alemania), o el EH101, en

el que entra Italia. Al principio de estas cooperaciones en el campo de los helicópteros (finales de los '50-principios de los '60) hay una preferencia por la asociación Francia-Inglaterra que, con el paso del tiempo, con la desindustrialización inglesa, se va moviendo hacia la cooperación franco-alemana que ya, en la época de los '90, produce la creación de Eurocoptero, que es el consorcio europeo que fabrica los helicópteros que dotan prácticamente a la totalidad de las Fuerzas Armadas europeas.

Lo mismo pasa con los buques, los cazaminas, las fragatas... y sobre todo, con los misiles. No hay un solo misil, fabricado en los últimos 30 años, que no sea común a dos o tres países, y esto, en los años '90 ha continuado: por ejemplo FLA es un avión que empieza a diseñarse a finales de los '80, pero era un avión de cuatro países; lo mismo ocurre con el TIGRE, hecho por Eurocopter, pero con colaboración española.

De manera que hay una tradición de cooperación muy grande que debería haber facilitado las cosas para hacer una industria común europea. Y aquí empiezan las preguntas: ¿por qué de este impulso, que se ha ido acumulando a lo largo de los años, no se ha traducido en una acción más definida para hacer una fusión de este tipo de empresas en el Continente Europeo? Hay un problema que se cruza por medio, que es el fin de la Guerra Fría.

La Guerra Fría supone una contracción tremenda en el mercado de armamentos en el mundo. Afortunadamente, todos los países reducen inmediatamente el PIB dedicado a defensa, y eso, probablemente, tiene mucho que ver con el proceso de prosperidad tan largo y tan intenso que se ha vivido a lo largo de la década pasada en Estados Unidos y Europa, con un ciclo económico que se ha extendido a lo largo de casi diez años (un ciclo ascendente que suele coincidir con los períodos de paz en los que se cobra el «Dividendo de la Paz», consistente en el menor gasto en armamento).

Por citar algunas cifras, el conjunto del comercio mundial de armamento es el 38% con respecto a 1987, es decir, menos de la mitad y se recuperó después, en el año 1997. En este año, las transacciones mundiales del armamento eran del 47% del año 1987.

Esto, en los países de la UEO fue prácticamente del mismo tenor, un poco menos acusado, porque la caída mayor en las transacciones de armamento se produce en Rusia. Las empresas de armamento del conjunto de los países de la UEO facturaron en 1994 el 52% con respecto a 1987.

Si esto ocurre en cualquier industria, se hace una reconversión (se hizo en la construcción naval y la siderúrgica en todos los países europeos) y, sin embargo, en la de armamento, se ha hecho de manera silenciosa y bastante desorganizada. Hubiera sido la ocasión para poder salvar los restos de esta caída brutal, seleccionando lo mejor de cada país y juntándolo. Sin embargo, esto pasó en Estados Unidos (en donde la caída del presupuesto de defensa fue, del 5% en la década de los '80, a un 3%), y la reacción inmediata de las empresas fue la fusión: para tener las series largas y poder hacer I+D juntos. Se produce la fusión de Lockheed Martin con Loral, la de Northrop, Grumman y Westinghouse Defense, que inmediatamente quieren fusionarse con Lockheed Martin-Loral (que forman un gigante tan grande que el gobierno estadounidense lo prohibió, porque Lockheed Martin es un monstruo de la industria de defensa, sobre todo, en aviación, y hubiera sido mayor que Boeing defensa). Boeing, a su vez, había absorbido también en el año 1992 a MDD y a su vez, Raytheon se une Hughes. Estos son los grandes monstruos del mundo que han surgido por fusión hace nada, seis u ocho años.

En Europa, sin embargo, esto va más lento, las empresas europeas son de otro tipo y para hacer fusiones dentro de cada país, por ejemplo, en Francia, se ha tardado mucho más tiempo y sólo recientemente se ha conseguido que Aerospatiale se uniera con Matra y Dassault, formando un único consorcio, un único grupo francés de aviación y de electrónica. Y, además, las fusiones, los gobiernos europeos (y el gobierno francés sobre todo), las hacen de manera forzada y hay que consultar antes al gobierno, al contrario de lo que sucede en Estados Unidos, en donde primero se hace la fusión y cuando ya están haciendo el procedimiento, el gobierno decide si viola o no la competencia. En el Reino Unido hubo una fusión muy importante, que fue la de British Aerospace con General Electric Merconi; fracasó la de General Electric con Thomson, pero

poco más, no ha habido muchas más fusiones y, por lo tanto, son fusiones desde dentro de cada país que no dan, ni de lejos, la dimensión que vemos en Estados Unidos.

Y a pesar de estos datos, que podrían dar que pensar que estamos en una situación muy dramática, no son tan terribles. Estados Unidos, en el año 1987 tenía una participación en el comercio mundial de armamento del 27% y en el año 1994 tenía el 42%. Los países de la UE, más Suiza, Suecia y Noruega tenían en el año 1994 un 41%, y en el año 1987 el 25% (es decir, la situación era casi igual que la de Estados Unidos). ¿Qué hubiera pasado si hubiéramos aprovechado la ocasión?. Yo no soy muy partidario de todas maneras de la industria de armamento, de la proliferación de armamento, pero tendríamos gigantes como los americanos, que no hacen sólo armamento. Estos gigantes que les he mencionado tienen todos ellos cada vez mayor producción de carácter civil y, en cambio, los nuestros en muchos aspectos, siguen vinculados a la demanda de productos de defensa.

Lo que sí llama la atención es el desequilibrio que no se ha alterado entre Estados Unidos y Europa en este terreno. En el año 1994 la cobertura era del 16% y en 1987 era del 20%. Esto quiere decir que ese año 1994 Estados Unidos exportó a Europa 3.200 millones de dólares y Europa exportó a Estados Unidos sólo 500 millones. Por eso existe el desequilibrio.

Por lo tanto, esta cifra sólo nos hace ver la absoluta necesidad de la cooperación europea en este terreno. Hay razones políticas obvias, pero hay razones empresariales industriales, y razones militares. Las razones empresariales se han ido divisando a lo largo de lo que he señalado. El tamaño de las empresas europeas es muy pequeño con relación a las de Estados Unidos (eso va a hacer que sus costes sean más elevados) y, sobre todo, son menos dinámicas, tienen un marketing menos empresarial, venden mucho más a través de las relaciones de Estado a Estado (los Ministros de Defensa de Europa viajan mucho vendiendo productos europeos, de su país, especialmente, pero eso no lo hace nunca un Secretario de Estado de Estados Unidos, salvo que se trate de un gran contrato que le interese políticamente).

Hay también un coste creciente de I+D. Cada vez los sistemas son más complejos, con más electrónica y en Europa (Francia ya sabía que no iba a dar más de sí) hay dificultad para mantener subvenciones encubiertas a través de compañías militares. Nos ha pasado aquí, en España, con Santa Bárbara, con Cetme, que al final hemos tenido que «tirar la toalla».

Hay muchas capacidades redundantes, muchas empresas europeas haciendo lo mismo poco más allá de la frontera. Sólo seis países, concretamente Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Suecia y España concentran el 92% de las capacidades, por tanto, no parece tan difícil poner de acuerdo a un número de países reducido. Por lo tanto, en definitiva, solamente por abaratar costes y poder abordar sistemas, sobre todo I+D (que, además, tiene un uso doble, civil y militar), nos interesa la concentración industrial.

Hay razones militares, porque existe necesidad de coordinar los esfuerzos operacionales conjuntos, sobre todo, en teatros fuera del territorio que han puesto de manifiesto, a lo largo de esta época las carencias, no sólo la de los ejércitos, sino sobre todo, la interoperatividad del material, que tiene que ser manejable por todos cuando van a algún sitio.

Ya hemos señalado que las razones industriales, empresariales, económicas, pesaron más que las consideraciones político-militares hasta la década de los '90. Desde el año 90, con la crisis de la defensa (producto de los dividendos de la paz, la reducción de los presupuestos...), las decisiones a favor de la creación de una industria común se han trasladado más al terreno de política, o al terreno de las relaciones político-militares, no sin muchos altibajos. Por ejemplo, cuando estábamos hablando de una Agencia Europea de Armamento, allá por el año 1993, los ingleses y los holandeses decidieron comprarse un helicóptero de ataque y se compraron el Apache, en lugar de esperar al Tigre, lo que puso de manifiesto que no creían en él. A mediados de los '90 se logró parar que los ingleses compraran aviones de transporte norteamericanos; de todas maneras, compraron algunos, el C130, sin esperar a lo que iba a pasar con el FLA, cuando ya estaba prácticamente diseñado. Y justo en esa época, cuando la situación ya es tan inviable (desde un punto de

vista empresarial), que empiezan a tomarse, además, decisiones políticas. Haré una referencia muy rápida a la reforma de los Tratados Constitutivos que supone Maastricht.

3. FACTORES POLÍTICO-MILITARES A FAVOR DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE ARMAMENTOS

Hay una referencia a la necesidad de contar con una *Política Común de Defensa*, a largo plazo, pero, en Maastricht hubo un apartado, en la Declaración Final, a favor de aumentar la cooperación en el campo de armamento y se mencionaba el que se estudiaría la creación de una Agencia de Armamento. Nunca se ha creado, a pesar de la revitalización de la UEO y que es en el seno de esta organización donde se creó en 1992 el Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), al que le dio mucho impulso Francia y Alemania. Este grupo despertó muchas expectativas, se reunieron muchas veces, se crearon tres comisiones y un grupo ad-hoc. Las Comisiones trataban la necesidad de desarrollar programas de equipamiento común, de definir necesidades comunes, de conseguir mercados comunes..., y el grupo ad-hoc, que redactó papeles, el cómo llegar a la Agencia y cómo redactar sus estatutos. La Agencia era muy ambiciosa, pretendía nada menos que crear un organismo que hiciera un programa de adquisición de sistemas de armas de forma común para los países que quisieran añadirse, porque eso era desde el principio una potencial cooperación reforzada. El grupo no tuvo nunca demasiado personal, ni tampoco conexión directa con los Estados Mayores, por lo tanto, éstos no le pudieron trasladar cuáles eran sus programas a largo plazo, y sobre todo, no tuvo competencias en el terreno empresarial, no pudo hacer una acción industrial sobre las empresas a favor de la concentración.

Todas esas competencias se mantuvieron en los Estados miembros y por qué los Estados miembros no querían ceder nada en este terreno era un poco misterioso, porque ya lo habían cedido desde el principio de las Comunidades Europeas en toda la industria: la Comunidad del Carbón y del Acero supuso trasladar toda la competencia sobre la siderurgia, industria estratégica hasta entonces donde las hubiera. Había muchas capacidades redundantes, pero

cada uno quería tener su «parcelita», y esto es algo que se consideraba estratégico, no privar a los ejércitos de su suministrador doméstico.

Ante el retraso para que el GAEO funcionara, Francia y Alemania firmaron un acuerdo para coordinar sus políticas en este terreno. Los alemanes y los franceses habían hecho muchas cosas juntos: habían tenido una brigada, habían hecho, desde los años '80, cooperación en materia de helicópteros, aviones (el resultado de eso es el Eurocopter). Por supuesto, en el terreno industrial la situación era tan dramática que hubo un informe, el informe de Baugheman (que era entonces el Comisario de Industria) a la Comisión, que lo eleva en enero de 1996. También hubo un informe al Consejo en la Cumbre de 1995, poniendo de manifiesto la crisis absoluta de la industria en nuestro continente. Baugheman hizo público el informe en 1996 y yo creo que es la primera vez que las opiniones públicas tuvieron conciencia de que la industria de armamento no es la más admirable, la más deseable, desde un punto de vista ético. Pero ahí había una desindustrialización acelerada que se manifestaba en la pérdida de 600.000 puestos de trabajo entre 1989 y 1995, (algo parecido a lo de la siderurgia). Se perdieron más de un tercio del total de los empleos a finales de 1995 y el sector, además, estaba bloqueado por los gobiernos, sin que éstos tomaran ninguna decisión a despecho de lo que habían hecho los gobiernos en otros campos industriales. El informe de Baugheman desbloqueó bastante la situación, sobre todo, en el mundo de las empresas y fue entonces cuando se produjeron los movimientos empresariales de fusión dentro del territorio nacional, como por ejemplo en Francia, o entre varios países, como he mencionado antes.

Hubo factores militares muy importantes. Quizá, el sustancial es la declaración de Petersberg, que dice que vamos a hacer todos juntos (los países de la UEO), misiones de gestión de crisis y resulta que, lo primero que hay que hacer, es juntar las capacidades y nos encontramos con que todo era diferente.

Pero sobre todo, hubo algo terrible, que fue el que al operar en Bosnia nos dimos cuenta que todos teníamos que llevar logística

propia, porque no era logística común, como la de los demás, y esto dificultaba enormemente las cosas. Además, en Bosnia se pusieron de manifiesto carencias operacionales autónomas gravísimas que fueron especialmente evidentes durante el cerco de Sarajevo, un cerco en medio de los '90 a una población a la que se privaba de todo. Esto había que resolverlo por las malas, como se resuelven estas cosas, es decir, con una acción en fuerza, y resultó que pudimos reunir una División y media, es decir, unos 23.000 hombres. Es todo lo que los países de la UEO podíamos poner sobre el terreno funcionando. El resultado de la Conferencia de París, celebrada en junio de 1995, fue un poco deprimente. En septiembre se tomó la decisión, en el seno de la OTAN, de pedir a los norteamericanos que participaran en el esfuerzo, en el servicio de la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas y de la misión de ONU sobre el terreno. Y los norteamericanos, en tres meses, pusieron sobre el terreno a 50.000 hombres y, además, lo hicieron en pleno invierno en una climatología espantosa, exhibiéndose nada más llegar cruzando uno de los afluentes del Danubio, en plena crecida. Hicieron un puente en tres o cuatro días y nos dejaron a todos bastante impresionados porque ni siquiera teníamos ese tipo de puentes...

De la conciencia de la incapacidad para abordar este tema, especialmente en medios pesados de proyección (tenemos pocos portaaviones), no teníamos buques de transporte, lo que resulta bastante difícil de entender. Hemos reducido sustancialmente, a una cuarta parte, la construcción naval en Europa y no tenemos buques de transporte para proyectar o sacar tropas, o trasladar gente y material. No tenemos aviones de gran capacidad, en un Continente, en un grupo de países que hace el Airbus. Es decir, hacemos el Airbus pero no somos capaces de fabricar una alternativa mínimamente aceptable, pero tenemos el Airbus en lugar de Galaxy. No tenemos medios estratégicos, de planificación, de información, porque no tenemos satélites, por lo tanto, no tenemos información de lo que ocurre, ni interpretación, porque si no tenemos satélites, tampoco tenemos nada que interpretar. Y tenemos unas deficientes transmisiones, bastante poco compatibles, a pesar de las normas OTAN. Y luego tenemos una «superabundancia» de medios ligeros, aunque ya se ha reducido algo (esto se puso sobre

el terreno de una forma tan dramática que irremediablemente hubo que hacer algo).

¿Y que hacían los americanos ante esta situación? Los norteamericanos, en materia empresarial, no se han quedado sin agua en este terreno, como es natural. Las empresas norteamericanas han procurado ganar cota (bastante hemos hecho manteniendo la presencia en los mercados internacionales), más bien, han intentado ganar pequeñas parcelas e introducirse en Europa. Es lógico, además, que ninguna gran potencia ceda cota de poder si puede evitarlo. Tiene que ver esto mucho con la aceptación norteamericana de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, que en mi opinión, no ha recibido muchas facilidades de los Estados Unidos aunque al final, la Administración Clinton acabó entendiéndolo y aceptándolo, y de una manera bastante razonable. Pero ahora otra vez escuchamos a Estados Unidos con «medias palabras», como se dicen estas cosas, discursos no demasiados favorables a esta Identidad en la nueva Administración Bush.

4. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Las actuaciones más recientes en este terreno. El Consejo de Helsinki de diciembre de 1999 dio luz verde por fin a una fuerza militar autónoma y, además, confirmó en una Declaración que se hizo en Colonia, en junio de ese mismo año, su posición a favor de una base industrial y técnica de la defensa, competitiva y dinámica, entre los países medios. Está ya la base política y la jurídica, el Acuerdo de Helsinki, (por cierto, poner sobre el terreno 60.000 hombres con una logística medianamente manejable no es tan fácil), pero siguen muchas cosas pendientes.

Es necesario clarificar (y yo no lo he entendido todavía) si la UEO ha desaparecido o no. Parece que no ha desaparecido sino que ha pasado al limbo. En la UEO estaba el «acervo de cooperación» en este terreno y en algún momento deberá recuperarse. Mr. PESC, que es el Sr. Solana, es también el Secretario General de la UEO. El cuadro institucional, de todas maneras, va muy lento. Se ha creado ya el Comité Militar, la Iniciativa de Defensa Eu-

ropea, pero a un ritmo relativamente lento, sobre todo, el artículo 17 del nuevo Tratado, que habla de «la definición progresiva de una política de defensa común», Como sea progresiva, como ha sido la política de armonización de armamento, tardará aun mucho tiempo.

Hay unas conclusiones de la Presidencia finlandesa de la Unión sobre las capacidades que deben tener esos 60.000 efectivos, pero, sobre todo, hay una decisión reciente en el campo del armamento que quiero mencionar, que es el Acuerdo Marco de julio de 2000. Se trata de un Acuerdo Marco que no suscriben todos los países miembros de la Unión, solamente el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia y España y que, como he señalado, suman el 92% aproximadamente de las capacidades industriales en defensa de los países miembros. Hay que decir, que en el año 1997, el Reino Unido se vio unido al acuerdo franco-alemán de 1993 en materia de cooperación de armamentos, luego estos tres países debían haber seguido solos, empezaban a avanzar, es decir, que Italia, Suecia y España han cogido el tren cuando ya estaba en marcha (previamente, en julio de 1998, había habido una «carta de intenciones» de los seis países a este respecto).

En este Acuerdo Marco se habla por primera vez de la necesidad de reestructurar el sector, y hacerlo conjuntamente, es decir, los seis países firmantes van a construir una base industrial en el campo de la defensa común. Pero cuando se mira el documento tampoco está tan claro, porque hay muchas salvedades: crear un marco jurídico-político que facilite los planes empresariales conjuntos (las empresas no van a decirlo), construir la garantía de suministro a los otros países firmantes (incluso de los sistemas más reservados)... Pero en realidad, el acuerdo pone de manifiesto que la idea de la Agencia Europea era demasiado ambiciosa y entra en temas mucho más concretos que permitirán, si se va rápido, hacer una Agencia, es decir, montar una institución que haga la gestión del I+D y que se encargue de la fabricación y venta de estos sistemas, que es un trabajo que lleva algunos lustros.

Ha habido un avance concreto y casi simultáneo al Acuerdo Marco: el avión de transporte. Pero es que el avión de transpor-

te, de hecho, lo iba a hacer ya el consorcio EADS, consorcio que está cotizando en Bolsa, y es el resultado de la compra de CASA por DASA y de la unión CASA-DASA con Aerospatiale, y todo lo que va detrás de Aerospatiale, que antes mencioné. El acuerdo afecta no solamente a los tres países que tienen capacidad para la fabricación del avión, sino que se han unido a él Bélgica, Italia y Turquía, es decir, que los países que fabrican el Airbus deciden hacer una transformación del mismo. Se utiliza en el campo militar procedimientos comerciales y de producción del campo civil, con un único contrato de producción, desarrollo y adjudicación, algo que podíamos haber hecho unos cuantos años antes. En ese contexto, cuando se firma el Acuerdo Marco y estamos en todos los programas realmente importantes, yo me pregunto, por ejemplo, qué sentido tiene la venta de Santa Bárbara a los americanos (eso lo dejamos para el debate, si ustedes quieren).

Cuestión final: ¿por qué unos aliados, vecinos, cooperantes en el terreno industrial desde hace mucho tiempo, que tienen una política industrial común, han tardado tanto en aceptar la dependencia mutua en este terreno y ponerse de acuerdo para trabajar sobre una base empresarial común? ¿Por qué no se ha hecho en el sector de armamentos lo que se hizo con la CECA y toda la industria? Porque la política de defensa ha estado en el corazón de las políticas nacionales (justo lo que no tenía nada que ver con el acervo y las capacidades de la UE), y sigue siendo parte de esas políticas nacionales, aunque haya una PESC (que por cierto, no depende tampoco de la Comisión, sino de los gobiernos nacionales y del Consejo), pero, sobre todo porque ha habido una inercia muy grande a la hora de considerar la industria de defensa como algo estratégico, algo que está sólo en el territorio nacional y, únicamente en circunstancias excepcionales, sale de ahí. Pero yo creo que todo esto, tiene mucho que ver con la aptitud de los europeos hacia con la política de defensa, no ya común.

Y concluyo con una cita del libro «El gran tablero mundial: La Supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos» de Brzezinski, el que fuera el Consejero de Seguridad de Estados Unidos. El libro es del año 98, y dice lo siguiente:

«La cruda realidad es que Europa Occidental sigue siendo un protectorado estadounidense, con unos Estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos tributarios. Ello no resulta salu-
dable, ni para los Estados Unidos, ni para las Naciones europeas. En varios Estados europeos, es posible detectar una crisis de confianza y una pérdida de impulso creativo, así como también una actitud interna aislacionista que busca aislarse de los grandes dilemas del mundo. No está claro si la mayoría de los europeos quiere siquiera que Europa sea una gran potencia, y si están preparados para hacer lo necesario para que se convierta en una. Incluso, la actitud residual antinorteamericana de los europeos, actualmente bastante débil, es sorprendentemente cínica: los europeos deploran la hegemonía estadounidense, pero se sienten cómodos a su amparo».

LA CONFIGURACIÓN DE LA NUEVA OTAN Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA

José María López-Navarro

Oficial de Enlace español en la OTAN*

1. INTRODUCCIÓN: LA «VIEJA» Y LA «NUEVA» OTAN

En un Seminario sobre Defensa Europea creo que está más que justificada la presencia de un funcionario de la OTAN que explique el tema de debate desde el punto de vista de la Organización. Voy a intentar ser muy breve y prosaico, si se permite la expresión. Me centraré solamente en unos conceptos que son los que, a mi entender, definen la nueva OTAN, esa Organización que tanto éxito ha acumulado en sus más de cincuenta años de historia.

A final de los años ochenta y principios de los noventa se producen una serie de cambios que no voy a mencionar porque son de sobra conocidos por todo el mundo. Cae un viejo orden y, poco a poco, va alumbrándose uno nuevo que se puede escenificar muy bien entre los años 1994 a 1997. Ello es debido en gran parte a la Cumbre de Madrid de 1997, que es cuando la Organización, por la vía del artículo 10, invita a nuevos miembros a adherirse a la misma. Sin embargo, hay un primer concepto sin el cual no se puede entender esta nueva Organización. Lo único que conserva OTAN de «viejo» y permanente es la «relación transatlántica», las consultas con garantía de seguridad y la defensa colectiva. Esto es absolutamente inalterable, pero sobre esa base se ha ido tejiendo una nue-

* Las opiniones vertidas en este artículo no reflejan necesariamente las de la Organización.

va fase de relaciones, de redes en el Este y de cambios de políticas que configuran lo que llamamos «la nueva OTAN».

Esa nueva OTAN adopta, en el curso de la última década, unas nuevas misiones: las operaciones de mantenimiento de la paz (Bosnia) y la gestión de crisis internacionales (Bosnia y Kosovo en la fase previa al establecimiento de la KFOR). Así que esto es realmente lo que va a distinguir fundamentalmente, digamos, la «vieja» de la «nueva» OTAN. Ahora tenemos unas nuevas misiones.

En segundo lugar, recordemos que la OTAN es una Organización política pero con una importantísima dimensión militar. Nos olvidamos con frecuencia de subrayar la gran importancia que ha tenido toda la reforma militar de la Organización. No es por azar que los Aliados se dan cuenta de que, dados los cambios geoestratégicos, ya no es necesario en absoluto toda la anterior estructura y que ahora, lo que hace falta, son fuerzas con mucha mayor movilidad, mucha mayor flexibilidad y mucho más ligeras, y por tanto, los sesenta Cuarteles Generales que había en la Guerra Fría, son reducidos a veinte. Se trata de una nueva Estructura de Mandos que después necesitará de una nueva Estructura de Fuerzas para configurar finalmente el conjunto de su Estructura Militar.

Hay un vector que es realmente lo que más llega a la opinión pública y, probablemente, sea lo más satisfactorio de lo que ha hecho la OTAN en los últimos años: volcarse con los Países del Este. En el año 1994 los Aliados dan a luz un instrumento que es la creación de la «Asociación para la Paz», un instrumento para explicar a todas estas democracias emergentes cómo funcionan los ejércitos en una sociedad democrática, para explicarles que los presupuestos de defensa tienen que ser transparentes, para explicar la primacía, que no hay más que una, que es la del poder político sobre el poder militar y para explicarles, en definitiva, en un orden más técnico y práctico, cuestiones que pueden ir desde un seminario, o desde un curso de inglés, hasta unas operaciones o ejercicios militares.

Un antiguo Secretario General de la OTAN, Manfred Wörner, en la Cumbre de Londres de 1990 decía: «We are moving from

confrontation to co-operation». Esto es lo que ha marcado literalmente a esta Organización en la década de los noventa. Hemos evolucionado desde la confrontación, hasta la cooperación. El NACC (*Consejo de Cooperación del Atlántico Norte*) se reconvierte en 1997 en Sintra en el *Consejo Euroatlántico de la Asociación*. Básicamente, el producto es el mismo.

2. LA AMPLIACIÓN DE LA OTAN Y LAS NUEVAS POLÍTICAS

Es con los antiguos países que formaban parte del Pacto de Varsovia y de la extinta Unión Soviética con quienes se va a tejer una serie de contactos, de consultas políticas y de seguridad en formato EAPC (*Consejo Euroatlántico de Asociación*) y militares (la Asociación para la Paz), y cuando todo esto se va materializando es cuando empezamos a hablar de ampliación.

En 1997, en Madrid, la OTAN da un giro ya irreversible que consiste en dar a los socios la posibilidad de que sean también nuestros aliados. En la Cumbre de Washington, en 1999, se materializaría la entrada de Polonia, República Checa y Hungría en la Organización.

Dentro de unos meses empieza la tercera ronda de MAP (Membership Action Plan), que nació en la Cumbre de Madrid y que implica un nuevo proceso de consultas individualizadas y bilaterales con los nueve países que pidieron su acceso a la Organización (los tres Estados Bálticos, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria, Macedonia y Albania). La decisión por la que ingresarán nuevos miembros es fundamentalmente política, apoyada en motivos de carácter técnico-militar muy importantes. Con estos nueve países, la OTAN está manteniendo un discurso muy terminante, en el sentido de que no es un «club» donde, transcurrido un determinado tiempo, los aspirantes entran por el mero pasar del tiempo y donde satisfaciendo un mínimo de exigencias, como era el tener un Estado democrático, no tener problemas fronterizos, no tener problemas étnicos y con un buen «lobby internacional», se puede acceder.

Todo lo que precede sigue vigente, pero el mensaje para estos países es que en estas circunstancias, la reforma de su defensa y de

sus ejércitos es un tema prioritario por la sencilla razón de que muchos de ellos sufren un desequilibrio casi endémico entre lo que son sus capacidades y sus posibilidades. No se está pidiendo a ningún país que deje de invertir en viviendas sociales para que invierta en armamento. No es ése el tema. Lo que se está pidiendo es que haya una adecuación entre la capacidad defensiva y el tamaño general y económico del país.

Hay tres elementos más que configuran la nueva OTAN, tres políticas muy importantes. La primera es el diálogo OTAN-Rusia, que se materializa en París en el año 1997 y que es, sin lugar a dudas, uno de los hitos más recientes; consiste en incorporar a Rusia y darle el estatus que merece como país, por su historia, por su tamaño y por su geografía, en una nueva relación institucionalizada (*Consejo Permanente Conjunto*), en el nuevo discurso y en el nuevo entramado institucional de los temas de seguridad en el Viejo Continente en el que Rusia no tenía acumulada nada más que la frustración de los últimos años. Esa relación ha tenido momentos, como en todas las relaciones, de mucha pasión, de interrupción total (como fue el caso durante la campaña aérea sobre Kosovo), de reanudación (en febrero del año 2000, después de la visita del Secretario General Robertson e, incluso, a comienzos del año 2001, cuando el Secretario General ha estado de vuelta en Moscú). El Presidente Putin ha sometido incluso a consideración de la Alianza su contrapropuesta de alcanzar un sistema de defensa antimisiles.

En segundo lugar, están las relaciones con Ucrania, un país que necesitaba una consideración especial y también tuvo una carta distintiva, un trato preferencial con la OTAN.

Por último, pero no menos importante, en febrero de 1995 salió adelante la iniciativa de la *Política de Diálogo Mediterráneo de la OTAN*. Se trata de una política que implica hablar con siete países de la ribera Mediterránea. Obviamente, no tienen los mismos intereses que la mayoría de los aliados y a su vez, muchos aliados no tienen la sensibilidad que tenemos seis países de la OTAN, que somos países Mediterráneos. Es cierto que es un tema muy lento (apenas se puede decir que hay fotos), los barcos de la STANAVFORMED, cuando van por el Mediterráneo, amarran en determina-

dos puertos de estos países. Los oficiales de algunos de esos países visitan y hacen también cursos en Oberammergau y en el Colegio de la OTAN de Roma, pero todavía queda mucho por hacer si nos ponemos como parangón, por ejemplo, lo que es la *Asociación para la Paz*.

3. EL FUTURO DE LA RELACIÓN ENTRE LA OTAN Y LA UE

La OTAN ya tenía desde la Cumbre de Bruselas de 1994 una preocupación, que era construir una *Iniciativa Europea de Seguridad y Defensa* en el seno de la Alianza. Todo esto empezó en Bruselas en el año 1994 en la Cumbre, siguió en Berlín en el año 1996 en la fórmula que se llamaba «Berlín Plus», y llegamos a la Cumbre de Washington, en la que estaba claro que la UEO, dadas las previsiones del Tratado de Ámsterdam, no iba a llegar muy lejos por su eventual fusión con la Unión Europea y entonces, lo que hacen los Aliados es montar un esquema de cooperación con la UE para operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz en las que la OTAN no esté involucrada, sobre la base de tres criterios fundamentales ya acordados: la no duplicidad, la no discriminación y la no disgregación («las 3 D»).

Los europeos quieren hacer esto porque Europa necesita (ya que no es una mera colección de Estados, tiene un producto interior bruto que es casi igual, o empieza a parecerse mucho al americano) una capacidad mucho mayor de seguridad y además, es el momento en el que se resiente del trauma de Kosovo, que pone de manifiesto que las disparidades estratégicas y de gasto en defensa y seguridad son espantosas y porque, en fin, los europeos hicimos allí un papel correcto, pero en términos comparativos, bastante corregible.

Para concluir, a mí me gustaría reflexionar sobre unos cuantos puntos acerca de los cuales se insiste mucho en la OTAN cuando se habla de la *Iniciativa Europea de Seguridad y de Defensa*. Además de los desayunos de los dos Secretarios Generales Robertson y Solana, ya hay reuniones institucionales de Consejo, por lo menos, una por Presidencia, además de cuando es necesario por una crisis

internacional. Pero como decía Julián García Vargas, «los europeos somos capaces de fabricar el Airbus para la población civil y no tenemos nada semejante para transportar tropas».

Kosovo demostró que Europa no tiene capacidad para mover tropas ni para que estén desplegadas sobre un territorio más allá de un mes. Tampoco tiene inteligencia estratégica. Norteamérica (digo Norteamérica, Estados Unidos y Canadá) gasta un 33% más que todos los países de la UE en defensa, investigación y desarrollo, en los tres conceptos, o sea, son tres conceptos, mientras que sólo Estados Unidos gasta cuatro veces lo que la UE dedica a investigación y desarrollo y, con esto, el resultado final es que en Kosovo, el 70% de los vuelos eran americanos y sólo el 30% eran europeos. Este es uno de los temas que con la *Iniciativa de Capacidades de Defensa* se puede corregir.

Hablemos ahora de división del trabajo, de un escenario de división ideal del trabajo en el que la OTAN tiene su razón de ser fundamentalmente para operaciones de gran envergadura estratégica, para operaciones tipo artículo 5, de defensa colectiva, mientras que en la UE el esfuerzo de seguridad quedaría más para las Misiones Petersberg (rescate humanitario, gestión de crisis, etc.). Adicionalmente, hay otra salvedad que hacer y que es muy importante: la UE está creando esta capacidad importante pero modesta, comparada con la OTAN, para llevar a cabo operaciones que no afecten a temas estratégicos de miembros de la Alianza que no son miembros de la Unión. Esto es un tema importantísimo y la causa de bloqueo del diálogo OTAN-UE en estos momentos.

La Unión Europea no está construyendo un ejército europeo, en contra de lo que se viene afirmando. Se trata de una capacidad para reaccionar ante situaciones crisis. Ahora puede haber cuatro tipos de crisis: una crisis nacional, una crisis Petersberg, una crisis de defensa colectiva y, finalmente, una crisis que recaiga fuera del ámbito del artículo 5 del Tratado de Washington. Esos son los cuatro supuestos por los que ahora mismo podría un país del entorno verse afectado.

Por último, otro tema muy importante en la sede de la OTAN es dejar bien claro que no hay ni muchísimo menos un «caucus», es de-

cir, no hay ningún grupo, ningún lobby de presión fundamentalmente europeo; no hay catorce contra cinco, ni trece contra seis, ni nada parecido. Por ello, todas las opciones están abiertas, como OTAN está abierta al diálogo con la UE para que, en un futuro, esperemos no muy lejano, pueda llegar a clarificarse, de una forma satisfactoria para todos, el marco de la nueva relación en materia de Seguridad y Defensa entre ambas organizaciones.

* * *

DEBATE EN TORNO A LAS CONFERENCIAS DE JULIÁN GARCÍA VARGAS Y JOSÉ MARÍA LÓPEZ-NAVARRO

Ernesto Rodríguez (Escuela de Guerra del Ejército): Quisiera preguntar al Sr. García Vargas: no entiendo por qué Krauss-Maffei no intentó mejorar la oferta de compra de Santa Bárbara que realizó General Dynamics porque es bastante poco comprensible, con los datos que uno tiene «desde abajo». Aparte de esto, oí un comentario que yo creo es muy extraño, pero por si acaso se sabe algo: ¿es cierto que, en el fondo, General Dynamics no aspira a comprar sólo Santa Bárbara sino también Krauss-Maffei? Si esto es cierto, a mí me parece muy sorprendente. La idea de ir adquiriendo industrias europeas desde la industria estadounidense sería, desde el punto de vista estadounidense, muy interesante para ellos.

Julián García Vargas: Yo advertí al principio que no estoy involucrado en estos temas, ni estoy en la política, ni trabajo en la industria de la defensa. Si soy un observador de esta industria, porque tiene mucho que ver con lo que es una de mis actividades principales ya que estoy vinculado a empresas de suministro de servicios añadidos para telecomunicación y aparecen continuamente empresas que se han desgajado, tanto en Estados Unidos, como en Israel. Esto también sucede un poco en Europa; se han desgajado de conglomerados que inicialmente tenían mucho que ver con la defensa.

Yo lo de Santa Bárbara no lo entiendo, pero sí le puedo decir (he tratado de hablar en mi intervención bajo un prisma más empresarial que político) que, bajo un punto de vista industrial y empresarial, ha habido un problema que apenas se ha mencionado aquí en España en la prensa, que es que Krauss-Maffei y Rheinmetall se estaban fusionando en ese momen-

to en Alemania. Las fusiones son muy traumáticas siempre y las empresariales son casi peores que las políticas, porque aunque sean amistosas, siempre hay una de las dos partes que la mina a la otra y, en esas circunstancias, los directivos están «agarrados» a sus competencias y nadie quiere saber nada de nada hasta ver como acaba la fusión. Tengo la impresión que eso, que he leído en la prensa internacional, tiene bastante que ver con cierta falta de agilidad que sí se ha notado en la oferta alemana. Yo creo que ha pesado mucho la situación de ventaja inicial muy grande que tenían y a la vez, entretenidos por otros temas muy importantes, como es cómo construir una nueva empresa que no tiene que ver tanto con la defensa, la fusión de Rheinmetall con Krauss-Maffei, sino con el equipo pesado para la obra pública y otras muchas cosas, maquinaria, motor... Además, hay algo que yo sí quería llevar al ánimo de ustedes y es que, las empresas norteamericanas son unas empresas que son «muy empresas», es decir, que funcionan con un criterio estrictamente de mercado y que se deben a unos accionistas, que están acostumbradas a manejarse con mucha soltura y mucha flexibilidad compitiendo entre ellas, aunque todas dependen de los grandes programas del Pentágono. Pero desde luego, la capacidad de reacción que han mostrado en la década de los noventa es espectacular, muy típica de los norteamericanos. El fusionar grandes monstruos y que les lleve tan poco tiempo conseguirlo, es decir, integrarlos, es realmente sorprendente. Sólo con una cultura empresarial tan flexible como la norteamericana se entiende eso. En España, fusionarse dos empresas pequeñas, lleva mucho tiempo. Pues bien, llegan los americanos hacen la suma de dos gigantes como son Krauss-Maffei y Rheinmetall y en tres años han acabado, los tienen unidos. Para cualquiera de estos gigantes que antes he mencionado, el de Lockheed Martin por ejemplo, comprar cualquier consorcio europeo no es tan complicado. No se atreverían con Aerospa-tiale, más MATRA, más DASA, más BAe, etc, porque EADS es tan grande como Boeing, pero con lo otro se podrían atrever, lo que pasa, es que no les interesará, porque son capacidades redundantes.

¿Por qué General Dynamics compra Santa Bárbara? Yo lo que no entiendo es por qué se vende Santa Bárbara a General Dynamics... Ahora bien, sobre el balance hay dos cosas: el planteamiento plenamente empresarial de la SEPI, que dice: «bueno, voy conseguir mantener el máximo de empleos y el máximo de ingresos», pero es que resulta que no hay ingresos porque antes de venderla, hay que poner veinte mil millones para sanear cuestiones de medioambiente y además, los empleos son muy pocos (estamos hablando de mil y pico empleos). Además, yo dudo mucho que dejen a Santa Bárbara levantar el dedo en el interior de General Dynamics, pero la opción es muy clara y, por parte de General Dynamics, absolutamente lógica.

Ahora bien, la cuestión básica es: ¿Queremos tener una industria de armamento, o no? Queremos tener una industria de armamento sabiendo que no hay ya industria de armamento «pura», que eso ha pasado a la historia. En Estados Unidos el consorcio Boeing-McDonnell, tiene un 30% menos de facturación en el terreno militar, el resto es civil, pero es que en Lockheed Martin, eso es la esencia de la industria militar, pues tiene ya más de un 50% de facturación civil. Se puede decir entonces que no quiero tener industria militar, por lo que sea, porque somos pacifistas, porque creemos que los americanos lo hacen mejor y nosotros renunciamos a tenerla... Bueno pues no vas a tener ni gran industria de electrónica, ni de nuevos materiales, ni de software ni de muchas cosas, ésta es la cuestión.

Para poder hablar de tú a tú con los monstruos americanos vamos muy lentos. Primero hay que fusionar lo que tenemos, que no es poco y luego, hay que sentarse a hablar en unas ciertas condiciones de igualdad. No estoy hablando de política, estoy hablando de empresas.

Martín Bubeliny (estudiante de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria): La ampliación de la OTAN hacia el Este, ¿se ha hecho de verdad por motivos de amistad, o por lo contrario la OTAN ve en el Este de Europa a un potencial cliente de su industria militar?

Pedro López (estudiante de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria): Enlazando con la pregunta anterior, quería preguntar si la tradicional falta de entendimiento que ha habido entre la OTAN y Rusia, a la vez que se producía un acercamiento con el bloque del Este, no ha sido en cierto modo provocada para obligar a ese Bloque del Este a defenderse, a comprar armamento a la OTAN con el consiguiente interés para la industria armamentística europea y norteamericana.

José María López-Navarro: Yo creo que sería demasiado ingenuo pensar que todo el movimiento político aliado de la última década, acentuado en los tres o cuatro últimos años con respecto al Este, a lo que era el antiguo Pacto de Varsovia, y a los países de la antigua Unión Soviética, esté motivado por la industria de armamento. En ese supuesto, la industria de armamento (no habría que polarizarlo en los americanos) y también los europeos, tendrían que vender, y aún en ese supuesto —y ahora te doy una opinión absolutamente personal que a lo mejor tu consideras debatible—, tampoco sería tan deleznable que los europeos y los americanos quisieran vender, pero ése no es el tema, ésos no son los móviles que han llevado a dieciséis países a ampliar sus fronteras hacia el Este. Yo creo que es un problema mucho más de generar viabilidad política. Estos países han

sufrido un vacío tremendo en los últimos años. En tres años se rompió todo un esquema, eran democracias emergentes a las que había que ayudar por la doble vía de la UE y por la vía de la seguridad, por la vía de la OTAN. Si tú visitaras alguna vez la OTAN podrías ver la premura con la que todos estos países llaman a la puerta; están buscando seguridad, no están buscando los intermediarios de armamento, ni los aliados están enseñando el muestrario. Efectivamente, yo creo que ese momento por también se producirá, no tengo la menor duda, pero, el objetivo, el móvil político, es hacer viables todos esos países y yo creo que la prueba más evidente es que no solamente es un tema americano, como algunos podrían pensar, es un tema que afecta también a la UE, que tiene una ampliación en curso mucho más ambiciosa que la de la OTAN.

No podemos ahora mismo saber qué países exactamente van a ingresar en la próxima ronda (probablemente no más de dos o tres). La OTAN es una casa donde se hace, donde se produce consenso y hay que tomar decisiones a diario, y ese viejo tópico de que «son unos los que mandan siempre y dicen a los demás lo que tienen que hacer» no funciona en el caso de la OTAN. El consenso es mucho más complicado, hay que tener ideas suficientemente atractivas y suficientemente importantes para generar países que secunden tus propuestas y, desde luego, una OTAN con seis u ocho países sería muy difícil. Por eso te digo que no solamente es un tema OTAN, es un tema UE y es mucho más ambicioso y técnicamente mucho más complejo que la ampliación de la OTAN. La ampliación de la OTAN sería: «Señores, ustedes tienen ya una democracia, respetan los derechos humanos, cambian gobiernos legítimamente constituidos cuando ha lugar, no tienen problemas fronterizos, no tienen problemas de minorías, llevan a cabo una reforma militar adecuada, entonces ustedes pueden ingresar en nuestro club». El tema armamento por supuesto vendrá en su momento, pero no es una prioridad, no es el móvil que es lo que tú querías saber.

Julián García Vargas: Yo quiero añadir a lo que se pregunta una reflexión. En el tiempo que yo estuve en estos temas se creó la *Asociación para la Paz* y se habló mucho de la futura incorporación de nuevos miembros a la OTAN, y que ya se ha iniciado. Ni en las reuniones bilaterales, ni en las conversaciones privadas apareció para nada el asunto de la venta de armamentos a esos países. Para empezar, esos países no tenían dinero para comprar nada y además, eso se consideraba como la decimoséptima derivada del tema. Allí lo que ocurría es que un mundo muy cerrado en sí mismo, que era el de la URSS y sus países satélites, se había desmoronado y, después de décadas, aunque algunos países como Polonia y Hungría,

con todos sus avatares, habían sido países europeos, había pasado mucho tiempo y se les había olvidado lo que era la democracia y sobre todo, se les había olvidado cómo funciona o cómo funcionaba el ejército sometido al poder civil. Entonces, el único sitio donde eso se podía aprender era en la OTAN.

Cuando se creó la *Asociación para la Paz* y dijimos: «¿pero, qué hacen aquí los de Kazajstán, los de Kirguizistán, los de Uzbekistán?», el día que se constituyó la Asociación, era realmente exótico. ¿Qué hacía gente de Centro Asia en Bruselas?; ¿se les podía cerrar la puerta?... era el único sitio donde podían ir a aprender como se institucionaliza la democracia básica en instituciones: ¿cómo se institucionaliza la relación entre fuerzas armadas y ciudadanía a través del poder político democráticamente elegido? Les aseguro, si hubiéramos actuado de manera egoísta, pensando en negocios, no hubiésemos hecho el esfuerzo de recibir a esos países tan alejados de nosotros y de nuestros intereses, en Bruselas, y mantener con ellos una relación constante, recibir delegaciones y enseñarles y darles papeles. Realmente era un esfuerzo notable. Se vivía mucho mejor sin tener que hacer ese esfuerzo, era más cómodo, por lo tanto, los armamentos, déjelo, no tiene nada que ver y por mucho tiempo, no va a haber muchos negocios con esos países en ese terreno, ni debe haberlo. Hay prioridades en esos países más importantes que el actualizar su armamento. Actualizar las mentalidades, la organización, las instituciones. Luego vendrá eso, pero mucho después. Tendrán que reconstruir su industria, reorganizarla, queda mucho tiempo para empezar a hablar de negocios de armamentos con ellos.

MESA REDONDA:

**EL PILAR ESTRATÉGICO DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Darío Valcárcel Lezcano

Director de la revista *Política Exterior*

Yo tendría que intervenir aquí en un plano mucho más general que dos expertos como son el profesor Arteaga y el Comandante Estévez. Voy a dar cuatro ideas generales sobre el momento actual de la defensa europea.

Primera cuestión —que todos ustedes tienen muy clara—: las tecnologías de la información, que han cambiado nuestro mundo de arriba a abajo, son también determinantes en el terreno militar. En ese sentido, el concepto de defensa ha sufrido una profunda revolución en los últimos 10-15 años. Éste es el primer punto de partida.

El segundo punto es que Estados Unidos es la primera potencia mundial, dato incuestionable, detrás de la cual no hay ninguna, y detrás ninguna y detrás, estamos los demás. Estados Unidos sabe, sin embargo, a pesar de su posición dominante, que la defensa europea como tal, es inevitable, inexorable y que se va a producir algún día, más bien pronto que tarde. Los dirigentes actuales, pero sobre todo ese hilo conductor de la política americana, que es su mundo académico, sus grandes fundaciones, quiere, necesita y defiende que los aliados europeos hagan su defensa independiente, en coordinación con Estados Unidos, en una situación ni de sumisión, ni de dependencia, quedando claro que no se puede hablar ni remotamente de igualdad en los tiempos actuales. Lo que yo estoy planteando es un horizonte para nosotros y para nuestros hijos. Se pueden hacer previsiones hasta el año 2050, eso sí, partiendo de la

base de que, como dijo Châteaubriand, «las previsiones en política tienden siempre a salir mal», no se acierta ni una.

La tercera cuestión es las capacidades tanto materiales como tecnológicas de Estados Unidos que, hoy en día, tiende a separarse más y más de las capacidades europeas. Este abismo tiende a ser mayor en el corto plazo y, sin embargo, esa tendencia previsiblemente va a cambiar.

La cuarta cuestión, para fijar un poco los asuntos de los que tendríamos que debatir en esta mesa redonda es que, con todo lo que ustedes quieran, la Comunidad Atlántica es una realidad que está ahí, un hecho que se funda, ante todo, mucho antes que la defensa en la comunidad de valores compartidos, de valores de orden político y de valores de orden cultural. Y esos valores, haciendo un resumen muy brutal y rápido, pueden centrarse todos en las defensas de las libertades. Después de esa comunidad de valores y de intereses materiales e inmateriales hay, naturalmente, un objeto del pacto de la Comunidad Atlántica, que es la defensa compartida, y el compartir los riesgos y las cargas de esa defensa.

Establecidas esas ideas de partida, yo quiero decirles que de las montañas de papeles, informes, textos, libros diversos que pasan por las mesas de una casa modesta pero ordenada como es la nuestra, se deduce que los buenos investigadores de presupuestos militares, sobre todo los que investigan los ejércitos europeos, han llegado al convencimiento no público, pero bastante extendido entre la clase de analistas que se dedican a estos trabajos, que en los ejércitos europeos se gasta poco, pero ante todo, se gasta muy mal, (sobre esta idea podemos volver a lo largo del coloquio). Sin embargo, crece la tendencia, también en Estados Unidos, a admitir que un mundo más multipolar, donde Estados Unidos pudiera contar con la fidelidad de los aliados europeos, es mucho más deseable en un mundo en el que, a pesar de haber cesado las tensiones entre el Este y el Oeste, han aflorado una terrible cantidad de peligros nuevos.

La globalización es un hecho que está ahí y avanza, dependiente sobre todo de los movimientos financieros, de la electrónica instantánea que se mueve en el mundo entero y, sin embargo, en un

país en el que los Estados tienden a perder terreno constantemente, en favor de las empresas privadas, se produce un vacío, en el que las mafias —como hemos visto en Rusia, o en los antiguos países del Este de Europa, o en Albania—, tienden a imponerse y a dominar muchas situaciones. De aquí a los años 20 o 30 de este siglo, cabe quizás esperar un bloque dominante Euro-Americano, no americano únicamente, que podrá instalarse y dominar la escena durante este primer medio siglo, con posibilidades relativamente optimistas de mantener la paz.

La paz no es la ausencia de guerra, sino la falta de conflicto generalizado que conoció el mundo entre los años 1939 y 1945, por ejemplo. Pero esa paz, que Europa más o menos disfruta con las excepciones habidas desde hace más de medio siglo, es la que el enorme dispositivo de la Alianza Atlántica se dispone cada día a mantener. Esa superioridad tecnológica, y también, permítanme decirlo así, esa superioridad en el terreno de algunas, muy pocas, pero de algunas cuestiones básicas, ha de estar asegurada en un predominio que, hoy es todavía fundamentalmente tecnológico.

Una vez más, el famoso y vulgarizado C3I, es decir, Comando, Control y Comunicaciones más Inteligencia, es lo que determina hoy el éxito o el fracaso de un conflicto armado, sea éste grande o pequeño. El mando, el control y las comunicaciones, unido a la información, que es la inteligencia. Esto cuenta infinitamente más hoy que las grandes plataformas materiales de los portaaviones, las divisiones acorazadas, las escuadras, etc.

La tercera cuestión, que a mí me parece esencial, es un giro en la actitud de Estados Unidos ante el mundo. Estados Unidos tiende, no en su presidencia actual, ni en su gabinete actual, sino en la sociedad que es mucho más poderosa que sus reflejos políticos, a mantener una cierta humildad, que es la humildad de los verdaderamente fuertes, por encima de esa política en jarras, a la que son aficionados ciertos dirigentes. Esa humildad americana, que es la humildad de los fuertes, que tiende a sustituir a la arrogancia, que es la característica de aquellos que dudan, sobre todo, de sí mismos, es una actitud americana de defensa de la humildad. Hay una convicción de que todo en esta vida es relativamente frágil, relativamente

pasajero, relativamente destructible y, por eso, el esfuerzo de una nación hegemónica tiene que ser también constante y diario.

Estados Unidos sabe muy bien que no tiene la capacidad de arrastre de doscientos ochenta millones de americanos para enfrentarse él sólo a un mundo de seis mil millones de seres humanos en el que los europeos son sus grandes aliados (que posiblemente estén encantados de serlo), pero se resisten, probablemente con toda la razón, a recibir instrucciones del aliado mayor. Tiene que existir un pacto, un diálogo y un sistema de acuerdos con el que el actual poder, esa norma de diálogo, es mucho más extensa y más enraizada en las tradiciones de la Comunidad Atlántica y en la Alianza Atlántica de lo que creemos.

Las cosas en la Alianza Atlántica no se deciden por imposición de los Estados Unidos, sino por un consenso en el que la voz, muy modesta de los griegos o los portugueses, tiene mucho que decir. Ésta es la forma que ha adoptado la menos incivilizada de las alianzas occidentales actuales, e insisto, en que es muy posible pensar que los grandes enemigos de Estados Unidos en este sentido están dentro del país: son la arrogancia y la creencia de que América es imbatible cuando, por el contrario, es muy frágil, la seguridad ilimitada en unos sistemas que están llamados sobre todo a hablar de su precariedad y de su gran inseguridad. Esa precariedad, esa inseguridad, es la que nos fuerza a repensar diariamente, constantemente, en el esfuerzo de defensa.

* * *

José M. Estévez Payeras

Comandante de Infantería de Marina-DIGENPOL

Ministerio de Defensa

Ahora que el Sr. Valcárcel ha tratado, con su brillantez habitual, algunos de los temas de mayor actualidad en el proceso de desarrollo que está teniendo la PECSA, me gustaría concentrarme en uno de sus aspectos más prácticos: el desarrollo de nuevas capacidades militares de gestión de crisis.

Como todos ustedes saben, la UE cuenta ya con instrumentos suficientes para realizar una política exterior creíble. Instrumentos que son ya importantes en lo diplomático, económico y financiero. Europa es, además, el primer donante mundial de ayuda humanitaria y el primero en Cooperación al Desarrollo. Sin embargo, nuestra *Política Exterior y de Seguridad Común* ha dejado, hasta ahora, bastante que desear. El propio Solana la ha calificado en alguna ocasión como «demasiado declarativa y excesivamente pasiva o reactiva».

Este panorama se enfrenta a un proceso de cambio. Durante estos dos últimos años se ha creado en Europa un claro consenso, al considerar que para que esta política exterior sea eficaz y creíble, debe incluir una dimensión de seguridad y una dimensión de defensa. Esto implica completar las herramientas ya disponibles con un elemento todavía extraño en la UE, pero crucial para conseguir la capacidad de gestión de crisis que se busca: «la capacidad de movilizar capacidades y recursos militares». Para lanzar el debate sobre este tema, me gustaría introducir, brevemente, cuatro puntos que considero de indudable importancia.

El primero de ellos es la razón por la cual el proceso de construcción de la PECSA comienza por su parte más práctica, y la UE decide dar su máxima prioridad a la consecución de medios y capacidades militares. A primera vista, podría parecer que para agregar una nueva dimensión a una organización muy desarrollada en otros campos, necesitamos unos cimientos previos conceptuales y orgánicos sobre los que desarrollar los elementos operativos destinados a actuar sobre el terreno. Sin embargo, ésta no ha sido la aproximación elegida para construir la dimensión de defensa de Europa. Las razones son muy variadas.

- En primer lugar, debemos pensar en el fracaso de anteriores iniciativas dirigidas a este mismo fin. Algunas de ellas, como la UEO, consiguieron alcanzar cierta capacidad de decisión, pero todas fueron incapaces de dotarse de una capacidad de actuación real.
- En segundo lugar, las operaciones en la antigua Yugoslavia pusieron de manifiesto las carencias militares europeas.

— Pero, además, como tercera razón importante, este enfoque hacia los recursos es el que durante años ha sido solicitado por los norteamericanos a sus aliados europeos.

Sin duda, la crisis de Kosovo fue una «llamada de atención» para los líderes europeos. Durante las operaciones, los europeos tuvimos que confiar en los americanos, que volaron un 70% de las misiones de combate y proporcionaron la mayor parte de los elementos clave en áreas como la Inteligencia y el Mando y Control. Después de ellas, Europa tuvo auténticas dificultades para desplegar rápidamente 40.000 hombres sobre el terreno (y eso que esta cantidad constituye menos del 2% de los efectivos con que cuentan las Fuerzas Armadas europeas).

Kosovo demostró que nuestros ejércitos se estaban quedando atrás, incluso en misiones de gestión de crisis. En general, sus estructuras no estaban diseñadas para las misiones que ahora se les pedían. Afortunadamente, las lecciones de esta crisis no han caído «en saco roto» y, por un lado, gran parte de los países europeos están iniciando Revisiones Estratégicas de sus defensas para reexaminar el papel de sus Fuerzas Armadas; y por otro lado, se buscan soluciones colectivas para maximizar su poder de actuación combinado.

Pero, además de Kosovo, entre los Quince subyace el temor de lanzarse a un esfuerzo vacío, meramente institucional. Temor que, con frecuencia, es apoyado por analistas que, desde el otro lado del Atlántico, afirman que los europeos estamos más interesados en crear instituciones dedicadas a la seguridad que en utilizarlas. No es extraño, por tanto, que durante estos dos últimos años el proceso de construcción de la defensa europea se haya orientado hacia la obtención de unos recursos militares creíbles. Y seguramente, como afirma su gran responsable, Javier Solana, «su originalidad y éxito residen en esta preocupación».

El segundo elemento a destacar es la velocidad y vitalidad de todo este proceso. No podemos sino estar satisfechos de lo conseguido en el campo de las capacidades militares. Durante los años 2000 y 2001 se ha hecho más por la defensa de Europa que du-

rante los anteriores cincuenta: hemos sido capaces de poner en marcha una fuerza de intervención de 60.000 hombres, con sus apoyos aéreos y navales. La definición de esta fuerza comenzó con una propuesta franco-británica presentada por el Director Político del Ministerio de Defensa británico en un interesantísimo seminario dedicado a las Misiones de Petersberg, celebrado en Helsinki, poco antes de la celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en esa misma ciudad en diciembre de 1999.

La propuesta propugnaba abandonar la idea, que hasta entonces se consideraba ineludible, de establecer criterios de convergencia en materia de defensa, sustituyéndolos por otros de actuación que condujeran hacia un «Objetivo General». La idea fue muy bien acogida por el resto de los socios comunitarios que, por un lado sabían que debían hacer algo, pero por otro, temían que, si se llegasen a establecer los criterios de convergencia, se produjese una cierta pérdida de soberanía en un tema tan sensible como la defensa y, lo que es peor, una exigencia de aumentar los presupuestos de defensa.

Sin cambiar prácticamente «una coma», en la Cumbre de Helsinki, los Estados miembros de la UE hicieron suya la propuesta franco-británica y establecieron el «Objetivo General» de la UE, el «Headline Goal»: en el año 2003 y mediante una cooperación voluntaria, los europeos debíamos estar en condiciones de desplegar con rapidez y sostener fuerzas capaces de desempeñar todas las misiones de tipo Petersberg, en operaciones hasta nivel Cuerpo de Ejército (hasta 15 Brigadas/50.000-60.000 hombres, con un número proporcionado de fuerzas aéreas y navales).

En Helsinki fueron definidos también otros elementos clave para esta fuerza. Entre ellos, cabe resaltar que las fuerzas definidas debían ser autónomas, capaces de desplegarse en un máximo de 60 días, de mantener el despliegue durante un año y ser completadas por capacidades colectivas estratégicas. Dos meses después, en Sintra, los Ministros de Defensa establecieron una metodología para pasar este objetivo a la práctica. Expresado de una manera muy anglosajona, en Sintra se estableció la manera de dotar a una simple declaración de intenciones con el necesario «músculo militar».

Durante el resto de la presidencia portuguesa se realizaron las cuatro primeras fases de las seis que contempla la metodología: el esbozo de un contexto estratégico que, se decidió, abarcase el espectro completo de las Misiones Petersberg; el establecimiento de una serie de hipótesis para el planeamiento, es decir, una batería de respuestas, iniciales y muy básicas, a las preguntas ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿en qué plazo? o ¿durante cuánto tiempo?; la selección de unos escenarios ilustrativos que permitiesen estudiar las misiones tipo que podrían ser ejecutadas por la UE; y, por último, la identificación de las capacidades de fuerza necesarias para cada uno de esos escenarios.

El debate fue muy intenso e interesante durante todo el primer semestre del año 2000 y, sin duda, trascendió de lo puramente técnico o militar. Las posiciones nacionales de los socios comunitarios reflejaron las distintas culturas de seguridad (por ejemplo, entre neutralistas y países más intervencionistas), las diferentes prioridades estratégicas (por ejemplo, en la amplitud de la proyección de la fuerza) e, incluso la disparidad de visiones sobre el futuro de Europa (por ejemplo, la discusión sobre si se trataba de un ejército europeo o no).

Y el 1 de julio entramos en la presidencia francesa. Unos días después se crea el HTF, un grupo de expertos que, en apenas tres meses de duro trabajo mediante un proceso iterativo, por aproximaciones sucesivas, van a definir los requerimientos de fuerzas y capacidades implícitos en el «Objetivo General». En menos de un año se había completado el proceso de implantación esbozado en la ciudad portuguesa de Sintra.

La *Conferencia de Compromiso de Capacidades* y el Consejo Europeo de Niza han constituido la última etapa cubierta en el proceso que nos ocupa. Quizás ésta sea la etapa más importante. En ella, se ha desmenuzado el «Headline Goal» de Helsinki, traduciendo a capacidades y recursos reales. Desde Niza, los europeos contamos con dos catálogos de medios y capacidades militares: uno con las necesidades totales de la UE para cualquier misión de gestión de crisis, el HHC; y otro con las fuerzas disponibles, obtenidas de las contribuciones de los Estados miembros, el HFC. Este último

constituye un gran «pool» de fuerzas, de donde, para cada caso, se extraerán las más adecuadas.

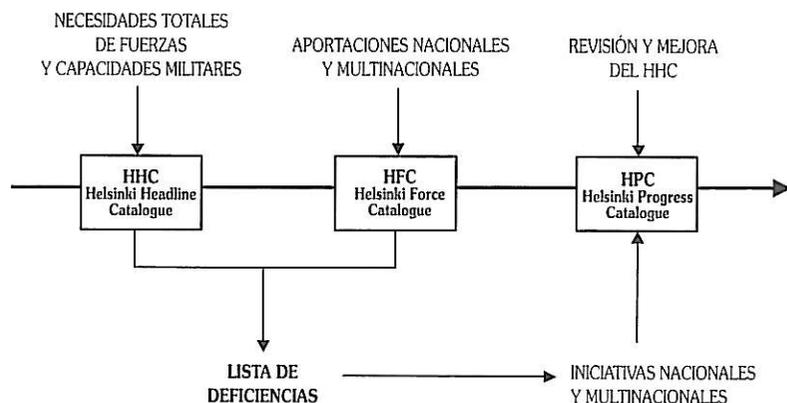
El tercer punto trata sobre la participación española. España ha puesto a disposición de la UE un conjunto de fuerzas equilibrado para que la Unión pueda elegir aquellas que considere más convenientes para cada misión. Podemos afirmar que la oferta española es generosa, tanto en su aspecto cuantitativo, como en el cualitativo.

En el cuantitativo, y en función de las necesidades operativas de cada misión concreta, España aportará una fuerza acorde con nuestro peso específico dentro de la Unión. En este sentido, queremos ser uno de los «grandes» (en un principio se barajaron cifras fijas, en torno a una participación española del 10% del total, pero luego esta limitación se flexibilizó y la aportación definitiva en cada operación la decidirá, caso a caso, el Gobierno español).

En el aspecto cualitativo, ofrecemos fuerzas adiestradas, bien equipadas y con experiencia reciente en operaciones reales de crisis y de ayuda humanitaria. Sin pretender ser exhaustivo, nuestras fuerzas terrestres aportan un Cuartel General de División, que en operaciones humanitarias también podría constituir un Mando Componente Terrestre, una Brigada de Infantería Mecanizada e importantes elementos de apoyo de combate y logísticos. En la oferta de unidades navales destaca un grupo aeronaval constituido alrededor de nuestro portaaviones; una importante fuerza anfibia, que incluye una Brigada de Infantería de Marina y parte de nuestros más modernos escoltas y cazaminas. La contribución aérea se eleva a más de cuarenta aeronaves, que forman un conjunto equilibrado, en el que sobresalen dos escuadrones de cazabombarderos de última generación y unidades de reabastecimiento en vuelo y de transporte.

El cuarto y último elemento se dirige hacia los trabajos que están teniendo lugar en este preciso momento y sus perspectivas de futuro. La UE debe continuar el proceso. Nos corresponde ahora diseñar la parte menos brillante y la que necesitará de mayores dosis de ilusión para ser puesta en práctica. La identificación de nues-

tras carencias en aspectos imprescindibles para el ejercicio de una Misión de Petersberg, como el mando y control, la inteligencia y otras capacidades de carácter estratégico, constituye ahora la parte más importante de este ejercicio.



La actual Presidencia sueca de la UE está continuando con los trabajos iniciados sobre las capacidades militares. Se pretende producir una versión preliminar de un tercer catálogo, el denominado catálogo de progreso (HPC), que tratará de paliar las deficiencias observadas entre el HHC y el HFC.

Dichas carencias deberán ser subsanadas paulatinamente mediante las aportaciones de terceros Estados (15 candidatos a la adhesión, 6 aliados no-UE, Canadá..., tal vez Ucrania y Rusia) que deseen colaborar con la UE. La solicitud a la OTAN de capacidades no disponibles en la UE (haciendo uso del principio de no-duplicación que rige las relaciones entre estas dos organizaciones) o, sobre todo, las adquisiciones nacionales de los Estados miembros, solos o en cooperación.

En cuanto a los trabajos futuros, el catálogo de necesidades deberá ser completado y refinado mediante herramientas de Análisis Operativo (en abril de 2001 se desbloqueó el veto turco para que

estas herramientas sean proporcionadas por la OTAN). También el catálogo de fuerzas será modificado y enriquecido con las aportaciones de medios militares de terceros países. En este sentido, ha sido ya programada una segunda *Conferencia de Compromiso de Capacidades*, que en noviembre de 2001 se centrará en la mejora cualitativa de lo ya ofertado y en la consecución de las capacidades que aún nos faltan.

Los trabajos en el catálogo de progreso permitirán contar con una primera versión de este importante documento en junio de 2001 y una segunda, tras las nuevas ofertas realizadas en la próxima *Conferencia de Compromiso de Capacidades*, a finales del año 2001.

Al mismo tiempo, se está trabajando también en un mecanismo de revisión y evaluación que permita mantener permanentemente actualizadas las necesidades recogidas en el *Catálogo de Fuerzas y Capacidades*.

Para terminar, me gustaría recalcar que en todo el proceso de desarrollo de la PECSD, la palabra clave es la *credibilidad*. Lo importante es buscar un equilibrio entre las aspiraciones y objetivos de la UE y las posibilidades reales de sus Estados miembros. Hasta el momento, los medios y las capacidades militares que los europeos hemos puesto a disposición de la Unión, mediante un compromiso firme y real, están dando una primera prueba de esta *credibilidad*.

* * *

Félix Arteaga Martín

Profesor Asociado de Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

A estas alturas del Seminario, me imagino que ya tendrán ustedes un buen nivel de información y un nivel de conocimiento de la seguridad europea superior al que tenían inicialmente, pero también

tendrán, probablemente un nivel de confusión superior al inicial y, si no lo tienen, para eso estamos aquí los politólogos, los académicos, para acabar de complicar las cosas y crearles a ustedes algunas inquietudes que quizás no tenían antes.

Brevemente, para darles tiempo a expresar sus dudas en el debate y no contagiarles las nuestras, empezariamos por decir: ¿Para qué quiere la Unión Europea un pilar estratégico? Para nada, al menos, para nada de lo que se creía hasta ahora que era un pilar estratégico. Hasta ahora, se consideraba que un Estado, un actor internacional que no tenía una dimensión estratégica notable, no podía influir en los asuntos mundiales de una manera decisiva. Bien, lo que en el mundo en que estamos viviendo, y en el que les va a tocar llegar a ustedes, el elemento estratégico, no es el elemento decisivo para influir en los asuntos internacionales. Así, el enfrentamiento, «roce» o falta de «química» que hay entre Comisario Patten y el Alto Representante Solana responde a la misma pregunta de fondo: ¿qué es lo importante en la esfera internacional para influir?

En mi opinión, creo que en esa sociedad «informativa» a la que nos dirigimos, lo militar tiene un valor importante, pero no es lo decisivo, lo determinante, lo que cae bajo la responsabilidad del Alto Representante, sino que son aquellos elementos económicos, tecnológicos, humanitarios o de cooperación que caen bajo la responsabilidad del Comisario de Relaciones Exteriores. En ellos, es donde radica la ventaja comparativa de la UE y, si la Unión Europea es algo en el contexto internacional, lo es por lo que tenemos ahora y por lo que podemos tener en el futuro, pero no porque tengamos una división militar más o menos, o tengamos una capacidad de proyección estratégica.

Entonces, ¿para qué necesita la UE un pilar estratégico? Yo creo que se necesita un pilar estratégico porque hay una cierta capacidad militar que no tenemos, como les han dicho a ustedes, y que está dificultando, entorpeciendo, la ejecución, la credibilidad de todas las demás capacidades que sí tenemos. Ayer se dijo que es la OTAN la que debe hacer la defensa colectiva y que la UE debería ocuparse de proteger a la niños cuando cruzan la calle. Bueno, hay algunos ni-

ños que no quieren dejarse llevar de la mano de la UE. Tenemos las crisis de Irak y los Balcanes, donde los responsables locales no han querido cogerse de la mano de la UE porque no teníamos credibilidad militar. Hace falta cierta capacidad militar, y en eso estamos, y esa idea, si el pilar estratégico de la Unión, es desarrollar esa capacidad, entonces eso es algo práctico, útil y necesario. Si no tenemos ese instrumento, tendremos el mismo problema que hemos tenido en el pasado reciente. Ayer se dijo también que se había descubierto en Kosovo (pero creo que lo descubrimos mucho antes, en las crisis del Golfo y en las posteriores de los Balcanes) que sin ese instrumento militar, no tenemos flexibilidad en nuestra proyección exterior y de ahí las reformas de Maastricht y Amsterdam.

¿Para qué queremos o, mejor dicho, para qué creo yo que queremos el pilar? Siendo el pilar un instrumento, y no un fin en sí mismo, su utilidad es la de permitirnos el análisis, la reflexión, sobre lo que podemos y no podemos hacer, sobre lo que tenemos y lo que nos falta, donde se reflexione acerca de cuáles son los retos, los riesgos de seguridad. Si hay algo que le falta a la UE es saber qué quiere y a dónde se dirige. De ese modo, el compromiso, el reto que tienen todos aquellos que trabajan y trabajamos (y en esta sala hay muchos que trabajan o trabajarán en el área de seguridad europea), es definir esa parcela de futuro: ¿cuáles son los riesgos que tenemos?, ¿qué instrumento va a necesitarse?, ¿qué problemas vamos a solucionar? Y de ese concepto estratégico que tengamos, a partir de ahí, tenemos que ir sacando las políticas, las estrategias y los instrumentos, en lugar de dejarnos llevar.

Ayer se definía un sistema de planeamiento al revés, que primero determina qué capacidades tenemos y luego justifica con un razonamiento estratégico para qué son necesarias. Este sistema hace que los intereses concretos y de presente primen sobre los racionales y de futuro. Se podría hacer, en todo caso, un planeamiento paralelo en el que se van diseñando necesidades e instrumentos simultáneamente, pero si no se hace con cierta lógica, se corre el riesgo de desarrollar instrumentos que no tienen ningún soporte estratégico detrás. Tenemos así, la necesidad de desarrollar unos instrumentos militares, muy concretos, muy detallados y tenemos que determinar para qué los queremos. No podemos desarrollar una capaci-

dad militar para *hacer algo*. Ese síndrome del *hacer algo*, que bajo la presión de los medios de comunicación, las opiniones públicas, se reitera a las autoridades (¡hagan algo!), conduce a desarrollar un instrumento para hacer algo, pero mientras hacemos que *hacemos algo*, no sabemos qué se quiere hacer.

Necesitamos, en segundo lugar un instrumento de racionalización. Darío Valcárcel mencionaba el mal gasto de mantenimiento. Ahí ha llegado el momento de redistribuir entre los quince socios de la Unión el esfuerzo militar, las tareas, las responsabilidades, las capacidades. Entre los Quince y los que vengan, entre los Quince y nuestros aliados norteamericanos, entre los Quince, los aliados y las organizaciones intergubernamentales que hay y entre todos estos y la sociedad civil, el sector privado, porque hay muchas de estas nuevas capacidades o de riesgos que tenemos que desarrollar que no vamos a poder hacerlo desde instancias gubernamentales y entonces, lo que se trata es de desarrollar una redistribución, una racionalización.

¿Quiénes van a hacer más por la defensa europea? Sin duda, los ministros de Economía y Hacienda, porque en la medida que se exija racionalidad económica se empezarán a producir todas esas capacidades que salen ahora y que en su momento se declaraban inviables e imposibles de alcanzar.

Tercer y último punto: ¿para qué queremos un instrumento militar? A esta provocación hay que contestar con otra: la constatación de que las sociedades modernas no pueden prescindir todavía del recurso a la fuerza. La gobernabilidad precisa todavía instrumentos de fuerza, políticas de seguridad y defensa y voluntad de utilizarla. La sociedad europea en la que vamos a vivir es una sociedad que va a vivir en un contexto de incertidumbre de conflicto y esas sociedades, en esos contextos de conflicto, de crisis, de incertidumbre, demandan a los gobiernos seguridades, respuestas e instrumentos. Sin embargo, hay un distanciamiento entre la sociedad europea, que quiere que se organice una misión militar humanitaria y que, al mismo tiempo, pretende dismantelar la capacidad militar. Entre la que apoya el uso de la fuerza y atribuye la responsabilidad de sus efectos a los políticos y militares.

La gobernabilidad en materia de seguridad europea pasa necesariamente por su democratización y la transparencia de la gestión y los fines. Tal y como se está haciendo, estamos perpetuando el divorcio entre las sociedades, la defensa y los responsables. La creación de la capacidad estratégica europea de la que estamos hablando, no ha pasado por el control de los Parlamentos nacionales, donde los Gobiernos alegan que es una cosa de Europa, ni por el Parlamento Europeo, donde los mismos Gobiernos afirman que es una responsabilidad nacional. Tampoco se comparte la responsabilidad y los objetivos finales. Ayer se planteó aquí uno de los problemas que hubo durante la cumbre de Washington: no queríamos que los EEUU cogieran todas estas capacidades adicionales políticas, económicas, humanitarias... que tenemos los europeos y las aprovecharan en beneficio propio, sin un compromiso previo. Sobre quién decidirá qué hacer con esa capacidad que buscamos yo tengo la misma preocupación. A mí me da exactamente igual que Estados Unidos monopolice, utilice o manipule esas capacidades, que lo haga Francia o que lo haga un directorio de notables utilizando la vía de la cooperación reforzada o de un grupo de contacto. Eso es poner instrumentos colectivos al servicio de los líderes del momento y si eso se produce así, y tenemos esas capacidades, corremos el riesgo de que a la sociedad europea le pase lo mismo que a la sociedad nacional, como decía ayer Félix Sanz. Es decir, que tengamos que implementar un tercer punto en la Directiva Europea de Defensa para fomentar una cultura que acerque o reconcilie la distancia entre nuestras sociedades y la defensa que les estamos diseñando.

* * *

DEBATE

Oficial de la Escuela de Guerra del Ejército: Me ha sorprendido muchísimo esa afirmación última de que los Estados tienen una situación de precariedad en su sistema defensivo. Desearía que me pudiera aclarar este concepto.

Darío Valcárcel: No he dicho eso, en absoluto. He dicho que todo en el mundo es precario, la naturaleza humana, los actos humanos, todo... es

muy precario y frágil. Estados Unidos es, en los tiempos actuales, la Nación que durante casi cien años ha conseguido vencer esa fragilidad: ha conseguido llegar a la luna, tener capacidades formidables en el terreno militar... Pero dicho eso, todo eso es casi nada al lado de lo frágiles que son las cosas humanas. Eso, cuando se tiene un cierto grado de conocimiento y de inteligencia, es una conclusión a la que inmediatamente llegan los chicos de 15-20 años y a la que sin embargo, algunos dirigentes europeos, asiáticos, (americanos también), no han conseguido llegar. Es toda la reflexión que yo quería hacer sobre esto.

Ignacio París (alumno de Economía de la Universidad Francisco de Vitoria): Según he entendido durante el curso de este seminario, no se ha llegado a crear un ejército europeo por cuestión de soberanía de cada país y se ha limitado la capacidad militar a una fuerza de acción rápida y Misiones Petersberg. Si necesitamos un pilar estratégico para dar credibilidad a la UE, ¿por qué razón no se crea ese ejército europeo y por qué dentro de ese ejército europeo no se dedica una parte a esas Misiones Petersberg o a lo que sea? Tengo una confusión en torno a esto.

Félix Arteaga: Si queremos tener un ejército europeo, deberíamos decir de qué nos vamos a desprender porque si no, lo que tenemos es lo que le han explicado a ustedes. Esa confusión, no es confusión suya, sino que el sistema, lo que perpetúa, es las mismas instituciones. Tenemos que crear un ejército europeo, si de verdad la UE quiere tener credibilidad, tiene que tener un ejército propio e irremediablemente, a largo plazo, tendrá que tenerlo. Pero para eso hay que prescindir —o pondría esa posibilidad en cuestión—, de la existencia de los ejércitos nacionales. Si esa fuerza europea de intervención es la que va a ir a esas misiones internacionales, como tal fuerza europea y conducida por las autoridades europeas, entonces las opiniones públicas se preguntarían: ¿para qué queremos los ejércitos que estamos mandando ahora y a los gobiernos? A las opiniones públicas les toca decidir cuándo se hace la transición desde «lo nacional» hacia «lo europeo», de la misma manera que se hizo en el momento la transición desde «lo comarcal» a «lo regional». Por eso digo que hay que ir a una redistribución de funciones. Hemos dicho defensa colectiva, OTAN, entonces la UE no debe ocuparse de la defensa colectiva, salvo que en su momento, los Estados Unidos nos devuelvan esas posibilidades. Esto es sobre lo que se debería edificar.

Se creará un ejército europeo por razones de racionalidad, de economía y de legitimidad, en la medida que esos fondos propios, esa doctrina

propia, esa apuesta en común y ese pensamiento europeo, tarde o temprano, conduce a la «multinacionalización», a una integración. Es inevitable, de la misma manera que la formación, el trabajo, la doctrina OTAN, está transformando las unidades multinacionales. La tendencia es que, «aquí hay algo que sobra», y en eso estamos. Pero eso nos pasa con el ejército europeo y con la política exterior. Si tenemos una política exterior, no deberíamos tener tantas políticas o márgenes de autonomías europeos. Por resumir: si tenemos fuerzas europeas para ir allí, que se diga: «esas son europeas», pero no debemos multiplicar los cascos («son los mismos con otros cascos»). Si se crea un ejército europeo para eso, entonces le hemos quitado el instrumento de legitimación más importante que han tenido las fuerzas armadas durante la posguerra fría.

José M. Estévez: A mí me gustaría puntualizar un poco. El TUE habla de Misiones Petersberg y no de defensa colectiva, para la que los ejércitos, en el sentido más tradicional, están diseñados. Esto es una diferencia grande con respecto a la UEO, que no ha podido desaparecer del todo porque hay una cláusula que está dedicada a la defensa colectiva y los países no se han querido «echar atrás» en eso. En la UE se ha hablado desde el principio de misiones de gestión de crisis, pero los ejércitos, en el sentido más tradicional de la palabra, no están dedicados a eso, los ejércitos están dedicados a la defensa.

Respecto al futuro, yo creo que el profesor Arteaga lo ha explicado perfectamente y a nivel personal, yo estoy totalmente de acuerdo con él. Queda un gran camino por recorrer, porque podía acabar con una pregunta: ¿Tú crees sinceramente, que todos los intereses de Francia son los europeos, o Francia tiene otros intereses, como Nación? Y del Reino Unido, e incluso, de países más pequeños como España, también tenemos nuestros propios intereses, pero en la medida en que todo eso se vaya diluyendo, sí será posible. Pero desde luego, queda un largo camino por recorrer.

Ignacio París: Pero estamos hablando aquí constantemente de que el futuro de las fuerzas armadas, ya sea a nivel nacional o a nivel europeo, desde la UEO, o desde el pilar PESC, dependerá de las Misiones Petersberg. Sin embargo, como ha dicho el Comandante Estévez, el rol tradicional de las fuerzas armadas ha desaparecido, ya sea de defensa colectiva o no. Entonces, dentro del pilar PESC, ¿ya no se tienen en cuenta las tradicionales amenazas que podrían surgir donde fuere (me imagino, que ahora mismo para la UE será Oriente Medio o en el Magreb) o que ya no se prevén esas amenazas?

José M. Estévez: No, la defensa colectiva no ha desaparecido, lo que pasa es que se considera altamente improbable, pero no ha desaparecido. Los Aliados, por ejemplo, tienen una cláusula de defensa colectiva, si atacan a un Aliado, es como si atacaran a todos. Esto se mantiene y es la base de la Alianza Atlántica. Otra cosa es que se considere que este riesgo ya no es tan probable y, presumiblemente durante los próximos años, las misiones que haga nuestro ejército sean misiones parecidas a las Misiones de Petersberg.

Félix Arteaga: Políticamente es poco correcto decir que van a hacer falta militares, que va a hacer falta el uso de la fuerza, por eso hay que decirlo, porque no se dice habitualmente. La experiencia que tenemos en Relaciones Internacionales es que a pesar de que en el entorno de los países avanzados se generaliza el rechazo al uso de la fuerza, y no es un instrumento de relación, estamos ante una situación asimétrica, en la que hay actores que entienden que para relacionarse con la Sociedad Internacional, o para influir en asuntos internacionales, la fuerza es un buen instrumento porque se entra en Kuwait con la fuerza, se saca a Irak de Kuwait por la fuerza, por la fuerza se crean nuevos Estados, por la fuerza se rechazan... Luego la lectura que hacen del uso de la fuerza, actores estatales o no estatales, es distinta de la que hacemos nosotros, aunque tengamos la tendencia a creer que lo que nosotros creemos es el pensamiento dominante que impera. Hace falta fuerza, en la medida que hay actores dispuestos a utilizar la fuerza en respaldo de sus aspiraciones y que consideran que con la misma voluntad o fuerza con la que nosotros nos desarmamos (firmamos acuerdos de desarme, desmilitarizamos, desmovilizamos, profesionalizamos las fuerzas armadas), ellos hacen justamente todo lo contrario porque ellos perciben que en ese juego de poder no van a tener nunca esas capacidades de conocimiento, de poder, de riqueza... pero sí las de fuerza, y las sociedades occidentales avanzadas somos muy vulnerables ante la mera amenaza de la fuerza. Por eso, el uso de la fuerza en su aspecto militar y policial seguirá siendo necesario y necesitamos capacidades letales, instrumentos. No serán ya los mismos instrumentos de la Guerra del Golfo, porque habrá ya sistemas más letales, más avanzados, en definitiva, habrá ya otros sistemas, pero se necesitará la fuerza, imponer acciones por la fuerza, evitar la guerra por la fuerza, todo ese tipo de misiones, y esto hay que decirlo. Ese es el trabajo de Estado y el rol militar, y a eso debe volver el militar. Lo que no puede ser es que por esta racionalización que yo indicaba, se esté dedicando sus estructuras o energías a unas misiones que podía hacerlas un policía bien entrenado, un cooperante civil con algo de formación logística... Hay que devolver y redimensionar precisamente lo militar. Como hay una escasez presupuestaria de bienes, de recursos, in-

cluso de personal, centrémonos en aquello que verdaderamente se necesita y mientras tanto, démonos apoyo político al uso de la fuerza. Esto, políticamente es incorrecto, pero en la Sociedad Internacional es lo que uno ve todos los días nada más abrir el periódico por la parte de adelante, que es donde viene lo internacional.

Manuel Lazcano (estudiante Mexicano de la UCM): Se ha hablado de la formación de misiones y del catálogo de efectivos o de material, pero en una misión de mantenimiento de paz hay otras muchas cosas, como por ejemplo, policía civil y otros efectivos que no son estrictamente militares. ¿Hay algún esfuerzo, aparte del catálogo de efectivos militares, que se esté haciendo?, porque tengo entendido que es muy difícil desplegar un policía de un país en otro y aparte de todo esto, existe un dilema acerca de qué leyes se aplicarían.

José M. Estévez: Existe un esfuerzo paralelo. Yo he hablado de la parte militar, pero hay un esfuerzo paralelo con la parte civil. Hay un «Headline Goal», por ejemplo en el campo de la policía. La UE pretende tener cinco mil policías preparados para su despliegue. Va un poco más retrasado, pero está siguiendo un proceso prácticamente igual al que está siguiendo la parte militar. También se preparan jueces y gente que sea capaz de organizar unas elecciones. Hay una serie de capacidades civiles que se están empezando a desarrollar de una manera prácticamente igual a todo de lo que he hablado. Y además, como ha dicho el profesor Arteaga, esa es precisamente la fuerza de la UE, «el poder combinar las cosas».

Vicente Garrido: Si me permitís desde esta mesa, sólo quisiera añadir un comentario. Habría que distinguir, lo que conocemos de forma genérica como «Misiones de mantenimiento de la paz», de aquellas tareas que llamamos de reconstrucción post-bélica en donde estarían algunas de las tareas a las que se ha referido el Comandante Estévez, desde formación de jueces, hasta programas de reconciliación, o cuestiones acerca de cómo hacer cumplir los derechos humanos, también mediante un proceso de educación. Eso sería lo que llamamos «medidas para después del conflicto» o de «reconstrucción post-bélica».

Félix Arteaga: Esto es lo que la UE denomina «mecanismo de reacción rápida». Hasta ahora, de lo que se había acusado siempre a la UE (lo mismo que en su momento a la UEO) era de que cuando pasan las cosas, no estamos dispuestos a ir. Bueno, pues ahora hemos cogido justamente la acción contraria: en lugar de tener una actitud pasiva y dejarnos llevar por los acontecimientos, estamos justamente por lo contrario, configurando un

mecanismo de reacción rápida. De lo que se trata es de trabajar en el entorno de seguridad, en donde no van a trabajar las Misiones Petersberg, ni la OTAN, y en todas aquellas fases de prevención de conflicto donde las capacidades diplomáticas de mediación, de ayuda económica, de cooperación, de asistencia técnica, etc., o en la de reconstrucción, que comentaba ahora Vicente. Hay que tener gente preparada, se está creando lo que podíamos llamar un cuerpo de intervención civil en el que administradores, juristas, «logistas»... ayuden a las sociedades que quedan desestructuradas por los conflictos a reconstruir, pero no solamente después de los conflictos sino, a ser posible, antes de que ocurran, y ahí es donde la UE, tiene ciertas ventajas comparativas con respecto a otros actores. Por eso, cuando yo decía que hablábamos de complementariedad, es una palabra en el debate trasatlántico usual, hay que ser complementarios y comprender que la UE es una potencia civil y que los Estados Unidos son una potencia militar y complementarlos. Ellos tampoco van a permitir que utilicemos su fuerza, pero tampoco lo contrario, sino que lo práctico es complementar-se y «coliderar».

Manuel Lazcano: Recuerdo cuando unos parlamentarios republicanos norteamericanos estaban en contra de la creación de este ejército europeo, precisamente, porque decían que se ponía en peligro la estabilidad de la OTAN. Pues bien, después de ganar las elecciones los republicanos, George Bush se ha decidido por el proyecto de creación del «paraguas» antimisiles nucleares. Europa había criticado en un principio la creación de ese paraguas antinuclear porque le parecía peligroso y porque Rusia había protestado y lo que me pareció es que hubo como un pacto entre Estados Unidos y Europa y Estados Unidos dice a los europeos: «ustedes no nos critican ni nos ponen ningún obstáculo en la construcción del paraguas antinuclear y nosotros tampoco vamos a criticar la formación de un ejército europeo con tal de que no ponga en peligro la OTAN». Quisiera saber si existe o no este pacto entre los Estados Unidos y Europa.

José M. Estévez: De eso se ha hablado mucho. Yo desde luego, no tengo la menor constancia de eso, a mí no me lo han comunicado y, además, no creo que las cosas hayan sido tan simples. Creo que todos estos progresos en la defensa europea no se hubieran podido hacer sin que Estados Unidos hubiese dado su visto bueno. Además, hay que tener en cuenta que detrás de casi todas las iniciativas está el Reino Unido que tampoco hubiera puesto en peligro sus especiales relaciones con Estados Unidos y por otro lado, los americanos, ya desde la época de Kennedy, llevan pidiendo a los europeos que gastemos más en defensa. Nos han llamado cinco mil veces consumidores de seguridad, no sin razón, aunque eviden-

temente, todo cambio tiene opiniones a favor y en contra, pero yo creo que ellos en el fondo también tienen muchas ganas de que la carga presupuestaria de la defensa de Europa no caiga sobre ellos.

Félix Arteaga: A mí no me preocupa tanto la relación bilateral con los Estados Unidos, la relación trasatlántica, porque yo considero que nosotros sabemos quiénes son los Estados Unidos, qué quieren, cómo reaccionan, cómo se comportan. A mí me preocupa mucho más que sepamos entre nosotros qué queremos, porque esa decisión, en el supuesto de que se hubiera dado (y que yo también comparto), no creo que ni los Estados Unidos piensen que nosotros tenemos opción para influir en sus asuntos internos, pero si se hubiera planteado esa opción, los que lo hubieran decidido hubieran sido sus «grupos» en Europa: los atlantistas, los neutrales (ahora los intermediarios), los que cambiamos de posición en la OTAN... El problema está dentro del debate, saber qué quiere quién.

Con los Estados Unidos no tenemos más que un problema —desde mi punto de vista—, y es de comunicación, de hacerles ver hacia dónde va la UE que queremos. En el debate trasatlántico sobre la carga, ése que ha acompañado la historia de la Alianza, siempre hay que distinguir entre los norteamericanos de la administración y los norteamericanos que están metidos en el área de política y seguridad. Con estos últimos siempre nos hemos llevado muy bien, hemos tenido una gran sintonía. Los dos lados sabemos cómo funcionamos y nos diferenciamos de aquellos otros que en épocas de elecciones, ocasionalmente, ignorando qué es la defensa, la seguridad, qué es en definitiva Europa, sacan estos temas para hacer conflictivo el debate trasatlántico.

Las relaciones trasatlánticas tienen un problema grave por delante que está en la «Agenda Trasatlántica», y es que, la generación europea y la norteamericana no se conocen, no tienen tanto en común, a pesar de que el género de vida probablemente sea el mismo. No tienen tanto en común como la generación europea y la norteamericana de las dos guerras: lazos comunes, la sensación de compartir cosas y de trabajar juntos en algo, es algo que exige un esfuerzo pedagógico y para eso, —aunque sólo fuera para eso—, tenemos que decirle a los Estados Unidos a dónde vamos. Pero deberíamos saberlo nosotros y discutirlo antes entre nosotros, como estamos haciendo hoy.

CONFERENCIA DE CLAUSURA:

LA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

General Juan Antonio Martínez-Esparza y Valiente

Asesor del Jefe del Estado Mayor de la Defensa
Cuartel Subregional de la OTAN en España*

1. INTRODUCCIÓN: LA CUESTIÓN TERMINOLÓGICA

Comenzaré con un chiste que me sirva de excusa para atraer su atención y romper el hielo. En la Primera Guerra Mundial (yo no había nacido, me lo han contado), en el Servicio de Aerostación británico usaban globos cautivos para observar el campo de batalla enemigo en una guerra de trincheras muy estática; con frecuencia, en invierno, se levantaba niebla. En uno de esos días, se suelta un globo, viene un poco de viento y se lo lleva; los dos hombres del globo no ven nada, envueltos en la niebla, sueltan gas para bajar y ver dónde están, y cuando están ya cercanos a tierra divisan a una persona y le preguntan a voces desde el globo: «¿Dónde estamos?», y el otro, mira para arriba, piensa un momento, y dice: «¡En un globo!» Lo que quería con esto era ilustrar un poco que, en este tema de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), estamos también en un globo.

En primer lugar, me gustaría recordar la terminología que se ha venido utilizando en torno a este tema: *Pilar Europeo de la OTAN, Identidad Europea de Seguridad y Defensa, Política Exterior y de Seguridad Común, Política Europea de Defensa, Defensa Europea, Ejército Europeo, Defensa y Seguridad Común...* Hay una

* En el momento de la publicación de este libro, Secretario General Adjunto para SILCEP, Cuartel General de la OTAN, Bruselas.

cierta confusión terminológica que muchas veces se debe a la prudencia, cuando no al miedo descarado a llamar las cosas por su nombre y, otras veces, se debe a que, sencillamente, hay varios países en la UE que no quieren llamar a las cosas por su nombre porque no quieren lo que ese nombre significa. Entonces, «Pilar Europeo de la Alianza» es posiblemente, el término más antiguo de estos eufemismos que utilizamos.

Pilar Europeo de la Alianza me parece que fue la primera expresión, utilizada por el Presidente Kennedy en 1963. Naturalmente lo que quería decir Kennedy en aquellos momentos en que Europa estaba todavía en un estado naciente y, más bien, en el terreno de lo económico, del carbón y del acero, es que los europeos tenían que hacer más por su defensa en el marco de la OTAN; es decir, ya había pasado la postguerra mundial, el proceso de reconstrucción en Europa estaba muy avanzado, ya empezaba a haber unas economías bastante más sanas que las de la postguerra en los países europeos y, los europeos, no podían estar sencillamente «cruzados de brazos», esperando que Estados Unidos lo hiciera todo por su defensa. *Pilar Europeo de la Alianza*, quería decir, por lo tanto, «Pilar Europeo en la Alianza», que los europeos tenían que unir sus fuerzas para hacer una contribución a la defensa común un poco más sólida.

Es la idea del reparto de cargas, pero en positivo. Necesitamos un *Pilar Europeo de la Alianza*, que los europeos sean más visibles, más serios, más responsables. Posteriormente y en el contexto de la UEO, en 1984, se produce la declaración de Roma. Como ya se van resolviendo los problemas de tipo económico, empiezan a plantearse problemas de tipo más político, ir más hacia la cooperación política, la Unión Política. Se empieza a hablar de la *Identidad de Seguridad Europea*, de la seguridad europea. En esa Declaración se llama a la participación de los Ministros de Defensa, en las reuniones ministeriales de la UEO. En el documento de la UEO de 1987, llamado «Plataforma de La Haya» se vuelven a repetir estos términos, pero de una manera un poco más sólida.

Antes de eso, hay un antecedente que merece la pena mencionar: un intento muy serio de constituir una Defensa Común Euro-

pea, una verdadera defensa europea, una Comunidad Europea de Defensa, con un Tratado fundacional notable (y grueso), que yo repaso muchas veces (simplemente, para darme envidia a mí mismo), en donde se creaba un Ejército Europeo, único, con unos Comités que decidían hasta los ascensos, los nombramientos de los Mandos, el reclutamiento forzoso, los armamentos... Eso fue un intento de que los alemanes hiciesen más por la defensa de Europa teniéndolos bajo el control férreo de los propios europeos. Quien propuso la iniciativa, que fue Francia, fue quien la abortó, porque fue la Asamblea Francesa la que no ratificó el Tratado después de haber sido firmado por todos los países participantes (la ausencia más notable era la del Reino Unido). Como alternativa, el Tratado de Bruselas, que se había firmado en 1948 y tenía como objetivo la defensa común, se modificó, con el fin de incluir a Alemania y entregarle la defensa de Europa al Comandante Supremo Aliado en Europa de la OTAN. Es decir, los europeos decidieron libremente en 1954 pedirle a la OTAN formalmente que se encargase de su defensa. Por eso, para responder a la pregunta ¿para qué queremos una defensa europea?, cuando Félix Arteaga respondió «para nada», yo creí que iba a dar esta explicación. La que ha dado es mucho más válida, aunque menos actualizada; pero la primera respuesta es «para nada», porque para defender a Europa, tenemos, teníamos y seguimos teniendo a la OTAN. Luego no es una necesidad porque no nos fiamos de la OTAN, a quien ya le encomendamos la defensa europea en 1954. No es porque haya surgido una nueva amenaza que la OTAN no nos cubre; no es porque de repente nos hayamos vuelto locos; es porque, por razones internas de coherencia política en un proceso de maduración hacia una integración política europea, una de las características inherentes a una identidad política —y ahí sí que viene bien la palabra identidad—, al igual que tenemos un Mercado Único, unas finanzas comunes o una moneda común, tenemos que tener una *Política Exterior Común* y una *Defensa Común*. Además, hay que tener en cuenta la nueva situación: con un Pacto de Varsovia disuelto, una Unión Soviética desaparecida, una Rusia que ha perdido mucho de su potencia, desaparecida la amenaza tradicional masiva... Junto a esto, los Estados Unidos, que a veces prefieren no participar en algunas crisis menores europeas y si eso ocurre, la OTAN no nos soluciona el problema y por lo tanto, tenemos que tener algo en que apoyar las decisiones de

política exterior, algo que no sea solamente la «zanahoria», necesitamos un «palo».

Pero sigamos con la proliferación terminológica. Además de IESD, en Maastricht, Tratado de la Unión Europea, se habla de PESC por primera vez, *Política Exterior y de Seguridad Común*, milagro: ¡la palabra defensa ha desaparecido!... Primer juego de manos, en el que la palabra defensa desaparece. Todo el mundo habla de que hace falta un instrumento militar, pero ha desaparecido la palabra defensa. Es *Política Exterior y de Seguridad Común*. Seguridad, es lo que le llaman los diplomáticos a la defensa para no parecer militaristas, aunque es un concepto válido, es algo más que defensa, pero la defensa, como término, desaparece. ¿Qué es la Política Exterior y de Seguridad Común? Pues lo que va a hacer surgir un nuevo Pilar en la UE, que va a permitir coordinar acciones de la política exterior para crear también seguridad en su momento y, naturalmente, llevar a cabo intervenciones militares —encargadas a la UEO—, en apoyo de las decisiones de la PESC.

En la siguiente reunión ministerial de la UEO, después de Maastricht, en Petersberg, se establece que las misiones que llevará a cabo la UEO serán misiones menores, para no contradecir lo que ya hizo la UEO en el Tratado modificado de Bruselas, que es entregarle la defensa territorial a la OTAN. Pero hay otras misiones, las de gestión de crisis, que sí puede hacer la UEO cuando no las haga la OTAN, porque no quiera participar Estados Unidos. En el mismo Tratado de Maastricht se establece el objetivo de crear una *Política de Defensa Común Europea* para llegar, en su día, a una defensa común.

Después, tras distintas reuniones en el año 1999 que coronan en Helsinki, se utiliza la expresión «*Política Europea Común de Seguridad y Defensa*» y ahí empezamos a entendernos. Separan la Política de Seguridad y la de Defensa de la Política Exterior. Y ése es el término que se utiliza ahora, que es mucho más satisfactorio.

Pero con independencia de esta terminología, que ha ido evolucionando y se ha utilizado en sentidos distintos, para determinados países, tiene un significado práctico y lo aplican; es lo que ellos quieren decir cuando utilizan esos términos y, por lo tanto, si uno no está

advertido del significado que le da por ejemplo Francia, o el Reino Unido, o España, puede no entender el mensaje y decir: «bueno, no estamos hablando de lo mismo». Por ejemplo, durante mucho tiempo, para muchos, Defensa Europea era sinónimo de *Comunidad Europea de Defensa*, y por lo tanto, de *Fuerzas Armadas Europeas Integradas*, no comunes. En la jerga comunitaria sería «no comunes», sino «únicas». Me explico: comunes son concertadas, no únicas. Un *Ejército Europeo único*, eso es lo que significa para muchos «Defensa Europea» cuando lo emplean como término distinto, diferencial de los otros. Se puede hablar de defensa europea en general, sin matizar más, con minúsculas, pero cuando se habla de Defensa Europea con mayúsculas, lo que quieren decir muchos es *Ejército Único Europeo* y por lo tanto, implica, defensa de territorio, defensa de la soberanía, defensa de la integridad de los países y, lógicamente, implica el empleo de todos los medios: todos los medios de fuerzas armadas convencionales y, no nos olvidemos, de los medios nucleares, que tienen dos miembros de la UE, Reino Unido y Francia. Ésa es una de las razones por la que es imposible que lleguemos, en un futuro previsible a ese estadio de la Defensa Europea, aunque, naturalmente, aspirando a la utopía, porque no hay que conformarse con menos, ése es el objetivo final al que debemos tender, si de verdad queremos un día lograr unos «Estados Unidos de Europa».

Pero eso está aún muy lejos, y hay muchos países que se encargan de recordarlo continuamente. Por ejemplo, cuando se ha creado la Fuerza de Reacción Europea, hay países europeos que se han encargado de recordar: «esto no es el Ejército Europeo, que nadie se confunda». Eso es lo que significa para muchos Defensa Europea, Ejército Europeo, defensa de territorio..., implica posible uso de la disuasión nuclear y, por lo tanto, está muy lejos y nadie lo ve en el horizonte político y humano de nuestras vidas.

2. LA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN EUROPEA Y LA DEFENSA EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA UE

Otra cosa es una *Política de Defensa Común Europea*. Desde mi punto de vista, una *Política de Defensa Común Europea* es quizá el máximo objetivo al que podemos aspirar en estos momen-

tos, llegar a lo que tiene la OTAN ahora mismo, no en fuerzas, sino en planeamiento de defensa. En OTAN se sigue un proceso que prácticamente es el mismo que se sigue en todos los países miembros y que España incorporó en su momento a su sistema interno de planeamiento de la defensa. Los Ministros de Defensa de los países de la Alianza aprueban cada dos años una Directiva Ministerial que aquí en España equivale a la Directiva de Defensa Nacional, y que la firma el Presidente del Gobierno. En la Directiva Ministerial, los Ministros Aliados dan directrices a la Secretaría Internacional, al Estado Mayor Militar Internacional, a los Mandos Supremos Aliados y a las Naciones, para que fijen unos objetivos.

A la vista de esa Directiva Ministerial de los Ministros de Defensa, los mandos OTAN preparan unas «propuestas de fuerzas»: «miren ustedes, señores Ministros», dice el Mando OTAN, «yo para cumplir las misiones que me han encomendado necesito estas fuerzas, que no tengo, o las tengo, pero no están bien preparadas, o les falta esto, y otras cosas que no tengo, que son éstas». Esas propuestas de fuerzas se discuten en unos foros militares primero, político-militares después, se aprueban por el Consejo Atlántico y, finalmente, por los Ministros de Defensa, que convierten esas «propuestas de fuerzas» en «Objetivos de Fuerza». Los «Objetivos de Fuerza» son cosas concretas que hay que adquirir. Puede ser armamento, pero pueden ser unidades, o capacidades de transporte, o munición, o estado de preparación de las unidades. Y luego, anualmente, un comité que se llama «Defence Review Committee» («Comité de Revisión de la Defensa»), analiza, país por país, los planes de fuerza que ha preparado: qué objetivos de fuerza —de los que se le han asignado— han incorporado a su planeamiento nacional; qué recursos financieros y de personal ha asignado —si los está adquiriendo o no—, y luego, se hace un informe general, con un capítulo por cada país, diciendo: «oiga usted, se tiene que espabilar, aquí tiene que traer más recursos, no está haciendo lo suficiente, y éste es un barco en el que estamos todos»...; «si usted no hace lo suficiente, no arrima el hombro, yo protesto y me quejo». Es un mecanismo de presión política para que los países tiendan a cumplir esos objetivos de fuerza, que han sido fijados por los Ministros. Eso se hace en todos los países OTAN, internamente también, y se llama «Política Común de Defensa», «Política Aliada de Defensa», en la OTAN. A eso sí se

puede aspirar en la UE, o mejor dicho, tendría que decir, se podría aspirar en la UE, si no hubiese algún país que tiene un rechazo frontal a permitir que los demás fiscalicen u opinen sobre la forma en que planifican su defensa. Y esos países tienen nombre...

Luego está lo de las Misiones Petersberg, que son complementarias. Son misiones de paz, misiones de conflicto de baja intensidad, o incluso, media intensidad, porque incluye misiones de combate, pero siempre en misiones de imposición de la paz y que son las únicas que le quedan a la UE, descartada la defensa territorial de entre sus misiones militares. Por lo tanto, hay que tenerlas presentes porque hay que tener muy claro que en las Misiones Petersberg nunca está incluida la defensa, porque, como ya indicamos al principio, se le trasladó esa responsabilidad a OTAN y porque tener una Defensa Europea implicaría la inclusión en el planeamiento del posible uso del arma nuclear, y eso, no se puede hacer ahora, no está en la agenda.

Concretando, Europa puede y debe aspirar a:

- Una *Política de Defensa Común* que incluya un mecanismo de planeamiento de la defensa y de revisión de los compromisos de las Naciones en la provisión de fuerzas.
- Una estructura que permita la gestión de crisis («Célula de Previsión y Análisis», «Centro de Situación», «Comité Político y de Seguridad», «Estado Mayor Militar»...).
- Unas fuerzas para llevar a cabo las Misiones Petersberg, dirigidas por un Mando apoyado por un Cuartel General operativo y los medios de inteligencia estratégica, comunicaciones, transporte... necesarios para posibilitar las operaciones.

El desarrollo de la política de defensa es cuestión de voluntad política. El mecanismo de planeamiento y revisión hay que coordinarlo necesariamente con la OTAN, puesto que estamos hablando de unas fuerzas y unos medios nacionales únicos que serían utilizados por ambas organizaciones en caso necesario. La estructura de gestión de crisis está prácticamente creada. Queda el «espinoso asunto»

de decidir qué organización actúa en caso de crisis: la OTAN o la UE. Para ello, se ha previsto la celebración de Consejos conjuntos y la idea generalmente aceptada es que la UE actuaría solo cuando la OTAN —léase, los Estados Unidos— decidiese no intervenir.

Finalmente, para contar con una *Fuerza de Intervención Europea*, se ha desarrollado el llamado «Headline Goal», un objetivo de fuerza para establecer una fuerza de unos 60.000 hombres. Seguirán faltando una serie de capacidades con las que los países europeos no cuentan y que tendrían que ser prestadas por la OTAN, además de la estructura de Mando y un Estado mayor. Existe la posibilidad de utilizar una estructura CJTF HQ de la OTAN para este fin, nombrar al Deputy SACEUR (Adjunto al Comandante Supremo de la OTAN en Europa y de nacionalidad europea) Comandante de la operación europea, utilizando la capacidad de planeamiento «otánica», o designar un Cuartel General nacional europeo reforzado con oficiales de los otros países para el mando de la operación.

En el Consejo Atlántico de Berlín de 1997 se acordó que si la Alianza decidía no intervenir, pondría sus medios y capacidades colectivas a disposición de la UEO para que actuasen bajo su control político y su dirección estratégica. A cambio, se decidió también que la IESD se desarrollaría dentro de la OTAN. Sin embargo, cuando se «liquida» la UEO y se empieza a desarrollar la Defensa Europea en el seno de la UE, las cosas cambian y sufren un retroceso.

En la UE se establece que Europa puede actuar sola en una crisis en la que no sean necesarios los medios OTAN; que puede actuar con Cuarteles Generales europeos y la ayuda de algunos medios OTAN (los AWACS, por ejemplo) y que puede tener que requerir, además, Cuarteles Generales de la OTAN para llevar a cabo la operación. Pero, en todo caso, la decisión de intervenir será autónoma y, una vez adoptada, se considerará la necesidad de solicitar medios y capacidades OTAN. Sólo entonces la UE estaría dispuesta a invitar a los países europeos de la Alianza que no son miembros de Unión a participar en la operación.

Naturalmente, esos países (Turquía, Noruega...) consideran inaceptable este procedimiento: «o me dejan participar desde el princi-

pio en la toma de decisiones, o cuando vengan a solicitar los medios OTAN que necesiten, me opongo». Turquía se ha convertido en el adalid de esta postura y Francia, en el de la postura contraria, es decir, la autonomía de decisión de la UE sin la presencia de países que no sean miembros de la Unión. Sería injusto decir que Turquía está haciendo algo censurable. Turquía está defendiendo su futuro; ve que Chipre está siendo tratada mejor en la perspectiva de un futuro acceso a la UE que la propia Turquía y ésta es la última arma que le queda para poder ejercer una cierta presión.

Hay también otras teorías (y Félix Arteaga mencionó algunas). Por ejemplo, la división del trabajo. La división del trabajo es una idea muy antigua en OTAN. En realidad hubo en cierto modo una división del trabajo. Después de los acuerdos con los norteamericanos en 1953, en lo que respecta a la Armada Española (que es el ejército que mejor conozco), se le recomendó centrarse en la misión antisubmarina y anfibia. La teoría era dedicar los recursos disponibles a esas dos especialidades y sacar rendimiento a esos escasos recursos. En Bélgica hubo una especialización también en esa época, que se concentró en la guerra contra minas, en lo que llaman en OTAN «shallow waters», en el Canal de la Mancha, que son aguas de muy poca profundidad, muy «minables» y hay experiencia de las dos guerras mundiales sobre la facilidad de su minado. Se recomendó a Bélgica especializarse en los dragaminas, en tener capacidad de abrir canales en esos campos minados que podía sembrar el Pacto de Varsovia en el Canal de la Mancha. Es decir, hubo la división del trabajo y la especialización ha sido siempre una posibilidad, pero políticamente, no es atractiva para muchos países, que quieren tener una cierta autonomía y de todo un poco para poder actuar solos o aislados, si fuera necesario.

3. LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA

Vuelvo a repetir todo lo que se ha dicho ya del «Headline Goal»: de las capacidades, los sesenta mil hombres, los cien mil que se han ofrecido para tener sesenta mil... Pero de momento, no hay nada nuevo, seguimos estando en un globo, lo que tenemos lo hemos puesto en una lista. Pero eso no quiere decir que, puesto en una lis-

ta, seamos capaces de utilizarlo conjuntamente, ni tan siquiera utilizarlo armoniosamente, ni transportarlo no ya a seis mil kilómetros de distancia, sino mucho más cerca.

Nos faltan muchos medios a los europeos para alcanzar la capacidad operativa de los norteamericanos. Estados Unidos se gasta cada año un 33% más que todos los países europeos reunidos en material de defensa. Y esa diferencia es acumulativa. Por ejemplo, en Kosovo, que fue una intervención fundamentalmente aérea, Estados Unidos llevó a cabo el 70% de las salidas aéreas, de las misiones, y todos los europeos que estuvimos allí, el 30% restante. Pero además, el futuro es negro para nosotros, porque Estados Unidos se gasta cuatro veces la cantidad que invertimos nosotros en investigación y desarrollo, y el problema que se está produciendo es que Estados Unidos aumenta la distancia con Europa cada vez más, se produce en progresión geométrica y entonces, va a llegar un momento en que no vamos a poder operar juntos. Las Misiones Petersberg son las únicas que vamos a poder hacer, porque en las otras no vamos a poder participar.

En la cumbre de Washington, los americanos, que son tan prácticos, propusieron la *Iniciativa de Capacidades de Defensa* (ICD): identificar una serie de objetivos a alcanzar, buscando soluciones financiadas en común, si fuera necesario, para disminuir la distancia entre Europa y los Estados Unidos. Se trata de 59 objetivos de la ICD y los Estados Unidos, no sin razón, nos dicen a los europeos: «mientras la UE no mejore sus capacidades de defensa, es inútil seguir hablando»; «ustedes me hablan de defensa europea, ¿con qué?, con sesenta mil hombres?»;...; «¡bájense del globo y empiencen a andar!» En eso estamos, pero de momento, estamos lejos.

Europa ha acordado alguna iniciativa para acortar este «gap» con Estados Unidos en materia de industria de defensa (y ahí el liderazgo francés sí que ha sido muy eficaz y está empezando a dar sus frutos). Ahora bien, en mi opinión, creo que sería ingenuo pensar que Europa, por mucho que se aplique y muchos recursos que dedique, puede prescindir totalmente de Estados Unidos en la producción de materiales de defensa. Al igual que me parece ingenuo para Estados Unidos pensar que puede seguir tratando a Europa

como la ha venido tratando desde hace cuarenta años, imponiendo unas condiciones «leoninas» en los contratos, sin transferencia de tecnología relevante, con limitaciones en la venta y en el uso... Esta situación es inasumible para la UE, que es una potencia comercial.

Entonces animo a la industria europea de defensa a que se fortalezca, a que haya fusiones. Naturalmente, habrá que hacer sacrificios, especialmente para los países de tamaño medio, como España, y países pequeños que tendrán que renunciar a ciertas cosas, pero es la única manera. Ahora bien, una vez fortalecida las industrias de defensa, una vez hecha competitiva, una vez que pueda competir y estar a la altura de la industria de defensa de Estados Unidos, lo que hay que hacer es cooperar. Hay que fortalecer la industria europea de defensa para que se le pueda exigir a Estados Unidos unos retornos industriales más justos, unos contratos más equilibrados, unas transferencias tecnológicas que nos merecemos y que dejen de cargarnos un tanto por ciento de gastos administrativos, de gastos de investigación y desarrollo, porque al final, resulta que somos todos los demás países los que estamos pagando dichos gastos de la administración estadounidense, que nos cargan a nosotros cada vez que compramos algo.

Pero a la larga, lo mejor es cooperar, porque sería absurdo que no nos aprovechásemos de ese «know-how», de esa experiencia norteamericana, y que los americanos no colaborasen con nosotros en la obtención de sistemas de armas que no va a haber más remedio que producir en común, y además, un solo tipo de cada cosa, porque al precio que se están poniendo los sistemas de defensa van a ser inasequibles para todos los países.

¿Cuáles son las dificultades fundamentales que hay ahora? Fundamentalmente, el acuerdo para establecer una Política de Defensa Común, un procedimiento de planeamiento de la defensa y que implica todas esas cosas que se han dicho, una directiva, unos objetivos de fuerza, luego un mecanismo de revisión. Se habló en cierto momento de imponer unos criterios de convergencia, pero los criterios de convergencia no son aplicables a la Política de Defensa. Lo que se llama «criterio de convergencia» en otro tipo de política, en Política de Defensa se llaman «objetivos de fuerzas comunes», es-

tablecidos en común por una directiva común y luego, un «procedimiento de revisión común», donde todos nos examinemos unos a otros. Y hay que decirlo muy claro, no nos engañemos: llegará el año 2003, y como no haya un mayor gasto de defensa en todos los países afectados (y no digo multiplicarlos ni por dos, ni por tres, sino recursos adicionales), no habrá Fuerza de Reacción Europea.

Lo que no podemos hacer es engañarnos a nosotros mismos y, de momento, no hay ni un mecanismo para adoptar esa posible fuerza. No hay más que una lista de los medios necesarios para poder actuar y nadie prevé que los recursos financieros para conseguirlos se vayan a aumentar. En el año 2003 —y yo hago aquí una profecía— se dirá: «existe esa fuerza», y yo diré: «sí, que ande», y no irá ni de aquí a la frontera.

Naturalmente, hay gente que no se rinde (y me parece muy bien por su tenacidad). La próxima Presidencia belga de la UE está preparando la elaboración de un Concepto Estratégico de la Unión Europea». España, en la presidencia de 1995 elaboró un «Libro Blanco de la Defensa», un catálogo de intereses comunes, de escenarios de actuación, unas bases de política de defensa europea, pero vuelvo a decir: «seguimos en el globo». Yo veo muy lejos todavía una auténtica fuerza, una Fuerza de Reacción Rápida permanente.

A pesar de todo, la Fuerza de Reacción Europea preocupa a los Estados Unidos, que ya se inquietó cuando coincidió la aprobación del Tratado de Maastricht con la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión Soviética, porque justamente, en el paso de ese año, se empezó a crear el Eurocuerpo. Francia y Alemania lo hicieron (sobre todo Francia) pensando que, en la nueva situación, los americanos se iban a ir de Europa y nos íbamos a quedar sin las fuerzas estadounidenses y, por lo tanto, había que tener, por lo menos, un Cuerpo de Ejército, pero de gente sería —franceses y alemanes—, que pudieran intervenir en caso necesario. Pero esa coincidencia hizo que los Estados Unidos desconfiasen. La coincidencia de que OTAN parecía que se quedaba sin trabajo, y que Francia y Alemania crearan un Cuerpo de Ejército, fue percibida negativamente por los atlantistas. Creó una cierta desconfianza, esa

desafortunada sincronía, y no ha desaparecido la desconfianza de Estados Unidos y de algunos de sus más íntimos aliados atlantistas europeos, que piensan que una Defensa Europea, o unas fuerzas europeas serias y que funcionen, podrían dañar irremediablemente el vínculo trasatlántico.

Y no es ningún secreto, aunque nadie se lo dirá tan claro como se lo voy a decir yo, que hay cantidad de países europeos que prefieren un liderazgo norteamericano en Europa, a tener que presenciar de nuevo y por enésima vez las disputas por la hegemonía y el liderazgo en Europa por una potencia europea. Con lo cual, aunque no lo confiesen abiertamente, muchos países europeos no quieren de ningún modo que se rompa el vínculo trasatlántico, ni que Estados Unidos se marche de Europa. Y por lo tanto, Estados Unidos está un poco a la expectativa.

Margaret Albright, cuando era Secretaria de Estado, acuñó la expresión de las «3Ds» que había que evitar: la «duplication» (de estructuras), la «discrimination», (discriminar a los aliados europeos que no eran miembros de la UE) y el «decoupling» (el «desenganche» entre las dos orillas del Atlántico). Yo creo que el cambio de Administración, lo que ha producido es un cambio de estilo. Siguen callados, pero yo creo que la Administración Bush va a esperar a ver qué somos capaces de hacer en la *Iniciativa de Capacidades de Defensa*. Es decir, si somos capaces de crear esa fuerza de verdad y «bajarnos del globo» y, mientras tanto, alguien inteligente les ha debido de convencer de que, de momento, no hay que preocuparse mucho con estas iniciativas de los europeos, porque en el fondo, están tan desunidos que no van a llegar a una fuerza coherente, importante, que pueda preocuparnos a nosotros, los americanos.

Y aquí concluyo con esos pensamientos. No me gustaría dejarles con una nota de pesimismo, pero sí de realismo. Si queremos que esa fuerza funcione de verdad, para que los europeos tengamos alguna autonomía y alguna herramienta que pueda servirnos de «palanca» para poner en marcha las decisiones de política exterior que se tomen, hará falta un apoyo más decidido de la opinión pública, no para devenir popular, sino para que los Parlamentos nacionales se sientan apoyados a la hora de poder adjudicar los recursos fi-

nancieros necesarios para crear esas capacidades. No es una prioridad para mí. Ahora bien, si los europeos queremos una Defensa Europea mínima, habrá que pagar el precio.

* * *

DEBATE

Diana Morato (alumna de Derecho y Relaciones Internacionales de ICADE): A lo largo de estos días hemos oído mucho hablar de los lazos muy estrechos que existen entre la Unión Europea y Estados Unidos. Hoy el Sr. Valcárcel ha llegado a decir que existe una posibilidad de un futuro «bloque euroamericano». Considerando la postura rusa y también la china, mi pregunta es: ¿Cómo afecta el Sistema de Defensa Antimisiles, que pretende llevar a cabo la nueva Administración de Bush, a la IESD?

Juan Antonio Martínez-Esparza: En principio, en sí, influencia directa no tiene ninguna. Lo que ocurre es que para Estados Unidos es muy importante, y para Europa puede tener consecuencias «no deseables». Muchas veces de habla y se pregunta, o se escribe, sin conocer todos los términos del problema. Estados Unidos lleva desde la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) del año 1983, del Presidente Reagan, tratando de aprovechar el dinero que se gastó en investigación de armas láser, energía dirigida, ordenadores de una capacidad inmensa para procesar todos esos datos, etc.; diez años después, en la Cumbre de 1994 de la OTAN en Bruselas, lanzó la Iniciativa de Defensa contra las Armas de Destrucción Masiva, basada en una cierta realidad: la Guerra del Golfo demostró que ciertos países, con una capacidad tecnológica no muy desarrollada, pueden acabar contando con medios de lanzamiento que pueden portar armas bacteriológicas o químicas y, en un cierto momento de la guerra, Irak lanzó misiles Scud que acabaron cayendo sobre Tel Aviv; no sabían si iban a usar armas químicas o no, repartieron rápidamente máscaras antigás a toda la población; fue un momento crítico, porque Israel tiene armas nucleares y lo lógico hubiera sido esperar que Israel hubiera respondido con armas nucleares a aquella agresión, ya que para eso las tiene.

Con base a aquella experiencia, y en los intentos de otros países para dotarse de armas de destrucción masiva y lanzadores, Estados Unidos intentó desarrollar sistemas defensivos para contrarrestar esta incipiente amenaza. La industria de defensa se ha reducido en todo el mundo occidental porque faltan pedidos, no hay clientes. Pero para Estados Unidos

ése es un problema mucho más agudo que para Europa, porque las cifras que les he dado antes, implican también que es un país en estos momentos muchísimo más dependiente (desafortunadamente para ellos), de la industria de defensa de lo que lo es Europa porque evidentemente, una crisis en la industria de defensa, significa muchas cosas. Significa una auténtica catástrofe de tipo empresarial, laboral y social, y en consecuencia, siguen buscando dónde colgar todos esos medios que llegaron a desarrollar para la IDE en 1983.

Primero lo intentaron en un grupo que se llama «Defensa Contra-proliferación», y no vieron eco en los países europeos. No porque no nos preocupe, sino porque vemos que es una amenaza relativa, a medio plazo, no necesariamente que se va a producir y que se podría resolver por otros medios, sin necesidad de crear un escudo antisimiles, porque eso da por supuesto que te los van a lanzar y es casi una invitación a que te los lancen. Además, ese sistema no es de eficacia total, cuesta una inmensidad de dinero, que a ellos les puede resultar justificable porque mantienen en marcha un sistema que les es vital, pero a nosotros no. Creo que tiene además consecuencias indeseables, como por ejemplo, que habría que alterar en cierto modo el Tratado ABM, tratado sobre sistemas contra misiles balísticos y eso, aunque está previsto en el propio tratado (Rusia miente cuando juega a decir que no se puede cambiar), podría ser desestabilizador. Se puede cambiar el Tratado ABM si hay acuerdo entre los dos países.

El ABM es un tratado entre Estados Unidos y la antigua URSS, pero Rusia lo ha asumido como propio y no quiere hacerlo, no por Rusia en sí, sino porque no quiere los efectos indeseados de que ese escudo antimisil pueda ser transferido, por ejemplo, a Asia y, naturalmente, en eso China, la apoya. Nosotros, los europeos, estamos en medio. No nos interesa demasiado su plan antimisiles porque, entre otras cosas, el escudo antimisiles implica que hay una cierta distancia entre el origen de lanzamiento y el blanco potencial. Si no hay esa distancia, no se pueden hacer todas esas cosas que hay que hacer a una velocidad vertiginosa para localizar el misil: distinguirlo de los señuelos, predecir su situación futura, lanzar un misil o un disparo de láser y finalmente, destruirlo.

¿De qué nos sirve entonces? Europa está tratando de producir una defensa contra misiles tácticos, balísticos, pero de teatro, no intercontinentales. Pero a mucha gente se le olvida decir esto. Lo estamos haciendo porque ésa es la amenaza que nos preocupa a nosotros. Y para las fuerzas que operen en el teatro, para defenderlas, estamos desarrollando, estamos gastándonos dinero, en el estudio de la viabilidad, para desarrollar un misil en

esa defensa, pero no se trata de un misil intercontinental. Eso le resuelve el problema a Estados Unidos, pero ahora, si es al precio de transgredir el Tratado ABM sin ponerse de acuerdo con Rusia, no queremos hacerlo.

Estados Unidos ha explicado a los líderes europeos que «se dejen de historias» ya que ellos tienen absoluta necesidad de poner esto en marcha. Si se trata de cuestiones de presentación, Estados Unidos se pondrá de acuerdo con Rusia para modificar el Tratado ABM, y si no queremos que se le llame «National Missile Defense», pues le llamaremos «Missile Defense» sin el «National», y trataremos de que después le pueda servir también a los europeos. Pero ese no es el asunto, son dos perspectivas distintas y Rusia, naturalmente, trata de dividirnos. Ha hecho una contra propuesta que no la entiende nadie y es una forma de jugar a no darle una superioridad a Estados Unidos, en el fondo, porque Rusia verdaderamente no tiene ningún motivo para desconfiar de un sistema defensivo. Quien desconfie del sistema defensivo de los demás lo que hace es autoacusarse de intenciones agresivas. Pero lo que no quieren es que tenga una superioridad más, tecnológica. Me parece lógico y normal desde su punto de vista. Y por lo tanto, a la Defensa Europea no le afecta en absoluto. La Defensa Europea es tan poquita cosa todavía que está a muchos años luz del problema de la defensa antimisiles. Afecta a Europa, pero no al proyecto de la Defensa Europea.