



Anuario Internacional CIDOB 1999 edición 2000

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 1999

¿Una política de defensa y seguridad para Europa?

Alyson J.K. Bailes

¿Una política de defensa y seguridad para Europa?

Alyson J.K. Bailes,
directora política
de la Unión Europea
Occidental (UEO)

*Este artículo refleja la
opinión personal de
la autora y no la de la
UEO o la del Reino Unido*

1999 ha sido un año de sorprendente progreso en un área que durante décadas parecía la Cenicienta de la integración europea: la definición de la identidad particular de los europeos y su contribución en el campo de la defensa. En el Consejo Europeo de Helsinki celebrado en diciembre, justamente un año después de que la idea surgiera por primera vez en la cumbre francobritánica celebrada en Saint-Malo, el Consejo Europeo adoptó medidas irreversibles de creación de una capacidad para conducir sus propias intervenciones militares en el campo de la gestión de crisis. También estableció un objetivo detallado para el repertorio de fuerzas de despliegue rápido que pretende diseñar para tales operaciones, y solicitó a todos sus miembros -sean o no miembros de la Alianza Atlántica- que contribuyan coordinadamente a la creación de estas fuerzas. Invitó a un amplio grupo de otros países europeos a colaborar en la planificación y desarrollo de las futuras operaciones e inició el proceso de establecer relaciones directas de asociación y complementariedad entre la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Como sucede con toda nueva iniciativa, una serie de complejas cuestiones deben resolverse en el futuro. Pero antes de empezar a examinarlas es necesario realizar un repaso histórico para comprender tanto la dimensión del logro europeo como las condiciones que lo hicieron posible justo a tiempo para el cambio de milenio. La cuestión de cómo tratar la “defensa europea” ha constituido una incógnita durante medio siglo por varias razones, entre las que destaca la ambivalencia del propio concepto. Si ponemos el énfasis en “defensa”, en el sentido de autopreservación, ha quedado claro que, desde la última Guerra Mundial y de la invención de las armas nucleares, Europa sólo puede conseguirla con la ayuda de Estados Unidos: de ahí la primacía de la OTAN. Si acentuamos el elemento “europeo”, en el sentido de la forma europea de hacer las cosas o los intereses que comparten específicamente los europeos, el enfoque vuelve hacia la UE, que encarna un experimento exclusivamente europeo de integración. Esta tensión entre los dos términos del concepto “defensa europea” ha tenido durante muchas décadas su equivalente político en las visiones divergentes del Reino Unido -más “atlantista” por tradición y geografía, y país de integración tardía en la UE- y Francia, que situó la pieza clave de su propia seguridad en la reconciliación francoalemana conseguida por medio de la UE y que abandonó la estructura militar integrada de la OTAN en tiempos de De Gaulle para no volver jamás (al menos hasta ahora). Las contradicciones entre y dentro de estas naciones europeas líderes ayudan a explicar por qué la Unión Europea Occidental (UEO) -fundada en

1948 por un tratado que pretendía cubrir *ambos* aspectos, defensa e integración- ha sido una cáscara vacía durante casi cuatro décadas y por qué el intento de Francia, en los años cincuenta, de crear una “Comunidad Europea de Defensa” alternativa se hundió ante las actitudes nacionales de los propios parlamentarios franceses.

Durante la mayor parte de la Guerra Fría, la OTAN y la UE se dedicaron a sus respectivas tareas militares y civiles, completamente separadas una de la otra y con miembros europeos diferentes. A finales de los ochenta, sin embargo, esta división empezó a resquebrajarse. Dentro de la OTAN existía una presión creciente para que los europeos asumiesen su peso en el sentido de compartir las cargas, lo cual se vinculó a la idea de un “pilar europeo” más coherente y visible dentro de la Alianza. Las crisis de seguridad de los años ochenta, especialmente las relacionadas con respuestas a los movimientos de liberación nacional y al terrorismo, pusieron en evidencia aparentes divergencias entre los intereses de Estados Unidos y Europa o, al menos, en los métodos de control de crisis de ambos. Y la UE, por su parte, estaba desarrollando una cooperación

política más sistemática que inevitablemente empezó a abordar áreas relacionadas con la seguridad, tales como la política de la Organización de Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el desarme, volviendo a plantear la cuestión, al menos para algunos, sobre si el proceso de integración podía o debía detenerse en la frontera de la defensa.

En esta situación, el grupo de principales países de Europa Occidental que pertenecían a la UEO consideraron conveniente volver a reunirse en un formato UEO, en sesiones conjuntas de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, para discutir entre ellos sus responsabilidades específicamente europeas en defensa y para concertar, al menos informalmente, las técnicas de limitación de daños en las continuas disputas transatlánticas. No obstante, en esta fase, el papel de la UEO se limitaba a ser el de un “foro de discusión”; aunque se realizaron un par de operaciones navales europeas en el Golfo bajo bandera de la UEO, se trató de un asunto de coordinación entre las naciones involucradas, sin ningún mecanismo de mando central. Los cam-

bios que comportó el final de la Guerra Fría fueron mucho más determinantes. El centro de atención pasó de la defensa clásica a un nuevo estilo de misiones de gestión de crisis en las que no era obvio que Estados Unidos o la OTAN debieran ser inevitablemente los líderes; algunas desafortunadas experiencias americanas causaron que los propios EEUU se interesaran en el desarrollo de otras opciones alternativas. Ante crisis como la de la antigua Yugoslavia, que necesitaban mucho más que la acción militar para conseguir una solución duradera, se produjo una creciente concienciación del potencial y la responsabilidad de la UE como participante que podía combinar facultades políticas y económicas así como otras más especializadas. Mientras tanto, la existencia de nuevos regímenes democráticos en Europa Central y Oriental abrió la posibilidad, por primera vez en cincuenta años, a un sistema europeo de defensa en el que todos los europeos pudiesen aspirar a participar y en el que incluso Rusia y Ucrania, al menos sobre una base ad hoc, pudieran ser considerados como parte del círculo de seguridad de las “naciones con similares formas de pensar”.

Todas las instituciones europeas debían ser revisadas y reinventadas frente a esta situación. A pesar de algunos comentarios sobre el destino fatal de la Alianza, la OTAN demostró con bastante rapidez que aún tenía una razón de ser: aparte de sus responsabilidades básicas en la defensa colectiva y la nueva dinámica de ampliación, también podía ser un operador efectivo -quizás imprescindible- en la dura fase final de la gestión de crisis. La UE, por su parte, ambicionaba cada vez más asumir un papel tanto en el ámbito político como en el de seguridad, y pretendió envolver mejor sus diversas competencias en un único paquete, sobre la nueva y fuerte base del euro. Todo ello reabasteció, como podía esperarse, el debate sobre dónde y cómo hacer la defensa europea, que fue particularmente intenso durante la redacción de los Tratados de Maastricht y Amsterdam. Sin embargo, contemplado retrospectivamente, lo que resulta interesante es que la vieja dialéctica OTAN/UE, Reino Unido/Francia, durante este período no fue tan categórica ni tan estéril como solía ser. Quizás porque todas las instituciones debían ahora *hacer* algo en situaciones de terrible tragedia humana, y no simplemente teorizar sobre lo que se les debiera permitir hacer. Ciertamente, las cosas estaban cambiando a escala nacional, con

“La cuestión de cómo tratar la ‘defensa europea’ ha constituido una incógnita durante medio siglo”

Francia hallando dificultades para financiar o justificar los costes de una estructura militar separada, con el Reino Unido y Francia redescubriendo sus instintos compartidos de ser actores militares robustos a escala global, con Alemania moviéndose lenta y cautamente más allá de las autoimpuestas limitaciones en su rol de defensa durante la posguerra mundial. Fueran cuales fueren las causas exactas, los intereses de los principales países europeos coincidían suficientemente a mediados de los noventa para garantizar tres avances que resultaron clave, en retrospectiva, para preparar el progreso final. La OTAN, en sus decisiones ministeriales de Berlín en 1996, aprobó un programa de trabajo para identificar y fortalecer las estructuras de mando y los paquetes operativos específicamente europeos dentro de su propio sistema y acordó diseñarlas desde el origen para que se pudiera disgregar su uso bajo un mando político europeo separado. Los miembros de la UEO acordaron desarrollar ese mando para que pudiera funcionar como el órgano europeo de toma de decisiones necesaria para emprender y dirigir este tipo de operaciones (con o sin activos prestados por la OTAN), y también decidieron que la nueva maquinaria de la UEO correspondería a una determinada serie de tareas de *gestión de crisis* (llamadas “tareas de Petersberg” porque fueron definidas en la declaración ministerial de la UEO hecha pública en Petersberg, cerca de Bonn, en 1992), dejando la defensa común (en la práctica) enteramente en manos de la Alianza. Los países de la UE, que ahora incluían a cuatro estados no miembros de la Alianza, acordaron en el Tratado de Amsterdam que este mismo tipo de misiones militares de gestión de crisis podía iniciarse bajo la dirección de la UE, como parte de sus esfuerzos más amplios para la paz y la seguridad, y con la UEO actuando, en este caso, como brazo operativo de la UE.

Por primera vez aparecía un enfoque de la defensa europea que permitía a las instituciones entrelazarse con algún propósito positivo, compartiendo recursos y cargas y estando implícitamente de acuerdo en no traspasar las competencias de cada una más allá del ámbito compartido. El valor de este enfoque quedó demostrado por el progreso tangible realizado por la UEO durante el año 1999 en la construcción de su maquinaria central y en la preparación de sus opciones militares; en una amplia gama de áreas de la cooperación orgánica entre la UEO y la OTAN; y en

una relación cada vez más íntima entre la UE y la UEO, que produjo tres casos reales de directivas de la UE a la UEO para desarrollar misiones en los últimos años de la década. Una clave para que la fórmula funcionara fue que la UEO actuó como puente y lugar de reunión para los diferentes miembros nacionales de la OTAN y de la UE. El núcleo de la UEO estaba formado por naciones que pertenecían a la UE y a la OTAN pero la organización también integró a países aliados no miembros de la UE (como “miembros asociados”) y a países de la UE no aliados (como “observadores”), permitiéndoles a todos participar en la construcción de su asociación a la vez con la OTAN y la UE y en todas sus operaciones. Aún fue más lejos, invitando a los países de Europa Central asociados a la UE, que todavía no pertenecían a la OTAN (actualmente siete), a integrarse como “miembros asociados” que podían participar plenamente en su vida institucional y en la toma de decisiones sobre una amplia gama de temas operativos y de política de seguridad. Teóricamente, y desde el punto de vista institucional, de esta forma se había cerrado la división existente durante cincuenta años porque la UEO habría actuado como el pivote para aunar el liderazgo político (y el apoyo no militar) de la UE con la probada fortaleza militar de la OTAN en una única operación dirigida por los europeos. En realidad, la UEO ya ayudó con diversas tareas especializadas durante la crisis en la antigua Yugoslavia. Y actualmente está dirigiendo, a petición de la UE, una misión de entrenamiento de la policía en Albania, una misión de ayuda al desminado en Croacia y un programa por el que el Centro de Satélites de la UEO proporciona análisis de imágenes espaciales para la reconstrucción de Kosovo. Pero la UEO nunca ha sido elegida para liderar una intervención militar importante, e incluso cuando Europa decidió poner en marcha su propia operación terrestre en Albania para restaurar el orden tras la crisis de la venta piramidal, se decidió crear una coalición ad hoc entre Italia y Francia. Pueden existir diversas explicaciones para ello, incluido el hecho de que las crisis del momento (especialmente en la ex Yugoslavia) no permitieron -ni política ni militarmente- una acción europea separada. Pero las continuas diferencias entre europeos, especialmente acerca de la filosofía institucional, eran sin duda parte de una misma realidad: la UEO tuvo pocas probabilidades de ser juzgada por sus méritos operativos; el

Reino Unido aún la consideraba como un medio de mantener la defensa europea fuera de la UE; y Francia como un medio para sacar la defensa europea (al menos una parte de ella) de la OTAN.

Kosovo fue sin duda lo que lo cambió todo. Las diversas fases de la crisis en 1998 y 1999 volvieron a subrayar el papel esencial de la OTAN y su durabilidad, ya que logró mantener una notable unidad entre sus miembros durante la dura prueba de la campaña de bombardeos en la primavera de 1999. Pero los mismos acontecimientos también elevaron la frustración europea hasta un punto crítico, tanto por las dificultades en expresar una voluntad política clara y hacer oír una voz fuerte en estos conflictos, cuanto por los inadecuados medios militares que podía aportar -a pesar de gastar en conjunto dos tercios del gasto americano en defensa-. En la búsqueda de una mejor fórmula para el futuro, los líderes europeos, quizás por primera vez en toda la historia del debate sobre la defensa europea, pusieron el énfasis principal en el *contenido* de los resultados que pretendían obtener: unas fuer-

“Kosovo fue sin duda lo que lo cambió todo pero también elevó la frustración europea hasta un punto crítico”

zas más potentes y mejor coordinadas, una industria de defensa más fuerte y más colaboradora, y una política más rápida y unida en los temas de seguridad europea. También por primera vez parecían deseosos de considerar las opciones institucionales de una forma más abierta y flexible, esencialmente como un *instrumento* para conseguir esos

objetivos. Y una vez los países líderes adoptaron este nuevo enfoque, los elementos para un nuevo compromiso no fueron difíciles de encontrar, gracias en parte a la forma en que habían sido desarrollados y probados a través de la UEO. Estos elementos fueron diseñados en primer lugar por el Reino Unido y Francia en Saint-Malo en diciembre de 1998, y más tarde desarrollados por las presidencias austríaca y alemana de la UE en una fórmula que los 15 miembros de la Unión pudieron adoptar en el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999. Se permitiría a la UE asumir competencias directas en defensa, pero (de momento) sólo en el campo de la gestión de crisis tal y como quedó establecido en las “tareas de Petersberg”, dejando la defensa

“real” (de momento) en manos de la OTAN. A continuación, la UEO debería buscar formas de asociación y complementariedad con la OTAN, con la esperanza de mantener, en particular, la opción a tomar prestados activos y capacidades de la OTAN -aunque sin excluir otras formas más “autónomas” de emprender misiones dirigidas por la UE-. Los preparativos de la UE para asumir este nuevo papel en defensa deberían completarse a finales del 2000 y, si todo saliera bien, ello permitiría a la UEO liquidar efectivamente su trabajo relacionado con las “tareas Petersberg”, manteniendo tan sólo algunas disposiciones residuales para cubrir aquellas partes de su competencia no transferidas a la UE (por ejemplo, las garantías de defensa mutua contempladas en su Tratado constitutivo). La OTAN, por su parte, señaló en la cumbre de Washington de abril de 1999 que reconocía e incluso celebraba la voluntad europea de introducir estos cambios, entendiendo que realmente reforzarían y complementarían la Alianza y que todos los países europeos se implicarían en la forma más completa posible. La Declaración de Washington incluso ofrecía a la UE, de manera provisional, reforzar algunas facilidades que la OTAN había suministrado hasta entonces a la UEO, particularmente en el área de identificación y transferencia de activos y de asistencia en la planificación. La UEO empleó la segunda mitad de 1999 en adaptarse a estas nuevas realidades y en buscar formas de apoyar la transición. Una contribución crucial estuvo finalizada antes de la reunión ministerial de la UEO celebrada el mes de noviembre en Luxemburgo: una “revisión” de las fuerzas de todos los miembros europeos de la OTAN y la UE disponibles para las misiones Petersberg, más la maquinaria de planificación y toma de decisiones para dirigirlas, lo que produjo el análisis más profundo nunca realizado sobre la calidad y la cantidad de estos activos y sirvió para identificar claramente las líneas de mejora que la UE necesitaría seguir. También se decidió que Javier Solana asumiría el cargo de secretario general de la UEO a finales de 1999, además de su papel de “Sr. PESC” (Política Exterior y de Seguridad Común) en la UE, para intentar asegurar una transición lo más suave y el uso más completo posibles de la experiencia de la UEO. Por parte de la UE, la presidencia finlandesa trabajó para conseguir decisiones en el Consejo Europeo de Helsinki que avanzaran respecto a lo acordado en el Consejo de Colonia,

evidenciaran la continua determinación de la UE y mostraran que la fecha límite de finales del año 2000 para finalizar el trabajo era realista. A pesar de que la atmósfera política que rodeaba este trabajo fue tensa en ocasiones, tanto entre los europeos como entre ambos lados del Atlántico, también existieron varios factores de peso que favorecieron el éxito: el continuo impulso creativo de las naciones que desarrollaron inicialmente el nuevo compromiso (como demuestran, por ejemplo, los resultados de las cumbres francobritánica y francoalemana de finales de 1999 y un documento sobre la “caja de herramientas” militares de la UE, preparado por estas tres naciones junto con Italia), y el fortalecimiento del propio aparato de política exterior de la UE con la llegada de Javier Solana, de los nuevos comisarios y los cambios estructurales y procedimentales más ambiciosos de la PESC prescritos en el Tratado de Amsterdam.

Frente a esta panorámica, los resultados del Consejo Europeo de Helsinki -ya delineados más arriba- hablan por sí mismos. También fue importante que la reunión de los ministros de Exteriores de la OTAN del 15 de diciembre pudiese tomar en consideración, con cierto detalle, las conclusiones de la cumbre de Helsinki y que las acogiera con una bienvenida generalizada (aunque no incondicional). Así pues, ¿cuáles son los retos para la próxima etapa, en la que Portugal ocupará la presidencia de la UE y la UEO durante los primeros seis meses del 2000, seguido por Francia en el segundo semestre? En primer lugar, afrontar sus *capacidades en Defensa*: los Quince adoptaron en Helsinki un “objetivo principal”, una descripción del tamaño, tipo y calidad totales de las fuerzas europeas que podrían destinarse a las misiones Petersberg dirigidas por la UE. Se ha establecido el nivel en un contingente militar de un cuerpo que pudiera ser desplegado en sesenta días y mantenido al menos durante un año. Los términos concretos en que se definió este objetivo han desorientado a algunos observadores: no representa una fuerza permanente, y aún menos un “Ejército europeo”, sino más bien una declaración sobre qué fuerzas deberían estar *disponibles* y de los *estándares* europeos que deberían alcanzar ante su eventual utilización. Entre tanto, las fuerzas se mantendrían bajo su control nacional normal (o multinacional, en el caso del *eurocuerpo* y otras fuerzas europeas conjuntas ya existentes). Los

recursos reales a ser desplegados para cada misión específica sólo pueden ser decididos ad hoc: no sólo debido a que las necesidades técnico-militares diferirán en cada crisis, sino a que algunos países de la UE podrán optar por no participar en la acción militar, algunos países no miembros de la Unión podrían integrarse en ella (fueron invitados en la cumbre de Helsinki a dedicar fuerzas al “objetivo principal” si lo deseaban) y la UE podría incluso decidir que algunas o todas las necesidades requieren un tipo de intervención no militar. En Helsinki se decidió a su vez identificar y fortalecer los recursos europeos en ámbitos no militares o “quasimilitares”, tales como, por ejemplo, eventuales despliegues policiales. También es importante señalar que la UE decidió *no* establecer “criterios de convergencia” más simplistas en el campo de la defensa, del tipo numérico utilizado en la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM) -por ejemplo, un objetivo porcentual para el gasto estatal en Defensa o la cantidad que debería dedicarse a equipamientos e Investigación y Desarrollo (I+D)-; tampoco realizó un llamamiento a los Estados para establecer una “base mínima” para su gasto en los niveles actuales. Probablemente ello no hubiera sido políticamente negociable, dada la diversidad existente en las políticas de Defensa de los estados miembros y el hecho que la UE no reclama, después de todo, la competencia de “armonizarlas” globalmente. Pero todavía más importante es que no hay garantía de que el dinero empleado sea gastado con inteligencia y que, finalmente, los principales países de la UE concluyeron que se podía ejercer una disciplina más estricta sobre los estados mediante una definición estricta del *resultado* que éstos debían alcanzar. Así, mientras que el debate sobre “convergencia”, conceptualmente interesante, no está en ningún caso cerrado, es probable que cualquier otro desarrollo adicional de los criterios de Helsinki continúe en la línea de definir los resultados, los estándares de interoperabilidad y las estructuras de coordinación, especialmente en los ámbitos ya remarcados en el informe del Consejo Europeo: mando y control, inteligencia y transporte estratégico.

El próximo reto para la Unión Europea en la persecución del objetivo de Helsinki será establecer procedimientos en la propia UE para elaborar el objetivo en su conjunto, identificando los recursos aportados por cada Estado y contro-

lándolos con el objetivo de demostrar que para el año 2003 la capacidad deseada estará enteramente disponible. Este nuevo proceso debería aportar un valor añadido tanto por centrarse más estrictamente que nunca en las necesidades particulares de la gestión de crisis como por movilizar la autoridad política y las disciplinas normativas de la UE, que se añaden a las presiones ya existentes sobre los estados para mejorar su actuación. La implicación de los quince ministros de Defensa en el proceso también debería ayudar a desarrollar su sentido de comunidad y quizás promover su cooperación en campos más amplios. Pero la UE debe diseñar procedimientos que complementen y no interfieran en el trabajo que realiza la OTAN (tanto con los Aliados como con los socios de Asociación por la Paz europea) para guiar la planificación de la fuerza europea incluyendo el ámbito de la gestión de crisis; la cooperación OTAN/UEO que se ha desarrollado en esta área con el objetivo expreso de integrar las exigencias de las misiones Petersberg; y la nueva *Iniciativa de Capacidades de Defensa* de la OTAN, que resulta especialmente pertinente para la elección de estándares y

“La función de los nuevos mecanismos respecto a la OTAN implicará, también, un equilibrio complejo y delicado”

normas de interoperabilidad. La UE también necesitará decidir la forma de definir el papel y las responsabilidades de los Quince en aquellas áreas en que un número reducido de estados ya está desarrollando iniciativas para mejorar la capacidad; por ejemplo, las propuestas de crear escuadrillas navales y aerotransportadas, la nueva inteligencia en sistemas de recolección y análisis de datos y el gran tema de la conversión/ampliación del Eurocuerpo para que esté más claramente adaptado para dirigir misiones europeas. Todo ello, sin embargo, no debería desvirtuar la cuestión clave de si la entrada de la UE en este terreno, teniendo en cuenta sobre todo las lecciones de Kosovo, estimulará realmente a los estados a hacer más. Sólo un número muy reducido de estados han asignado ya los recursos y adoptado las decisiones estructurales necesarias para crear contingentes listos para integrarse en el *dream team* de la UE. Otros países, en caso de no poder dedicar más fondos, deberán al menos intentarlo y detener su reducción; muchos estados afrontarán duras decisiones respecto a la revisión de

prioridades y a cambios estructurales con sólo un volumen fijo de recursos (lo cual pone sobre la mesa asuntos tan delicados, para algunos, como el futuro del reclutamiento obligatorio y el servicio voluntario en el extranjero). Para los estados pequeños la especialización es otro de los temas peliagudos que quizá debiera abordarse de nuevo. Sean cuales sean los frutos de tales reajustes nacionales, el año 2003 es una fecha límite para hacerlos y su resultado será de la máxima importancia no sólo para la credibilidad de la propia iniciativa de la UE, sino para la actitud adoptada respecto a ella por los observadores responsables en la OTAN y Estados Unidos. Las mejoras reales de las fuerzas pueden no sólo ayudar sino fortalecer a la OTAN, mientras que el desperdicio de recursos dolorosamente escasos en “futilidades” o cambios puramente aparentes traicionaría los intereses de seguridad de ambas orillas del Atlántico. Mientras tanto, la UE debe también acabar de crear su capacidad institucional para la toma y ejecución de decisiones en el ámbito de la Defensa y la importancia de esta tarea paralela no debería subestimarse, al menos por tres razones. La más obvia es que unas fuerzas militares óptimamente preparadas serán de poca utilidad a menos que las quince naciones puedan acordar su despliegue en el momento adecuado, por las razones adecuadas, con un frente unido y con una gestión operativa competente. En segundo lugar, la nueva maquinaria en el segundo pilar de la UE está siendo diseñada para aportar una nueva coherencia y fuerza al conjunto de la acción exterior de la UE: para gestionar una Política Europea de Seguridad y Defensa Común (PESDC) que asuma toda la labor de la ya existente PESC. En tercer lugar, es en esta área, en la práctica, donde se determinará el tono de las futuras relaciones UE/OTAN, y el éxito de esta nueva asociación institucional directa puede constituir el punto crítico no sólo para el futuro de la propia PESDC sino quizás para la tendencia general de las relaciones transatlánticas.

El diseño básico para los mecanismos de la PESDC quedó suficientemente claro en Colonia y confirmado en Helsinki. El Consejo de Ministros, intergubernamental, (que conserva, entre otras, una línea de responsabilidad frente a los parlamentos nacionales) ejercerá un papel supremo en la toma de decisiones, reforzado por los ministros de Defensa siempre que sea preciso.

Por debajo de él se establecerá en Bruselas un nuevo Comité Político y de Seguridad permanente formado por representantes nacionales de alto nivel, que empezará a reunirse de forma provisional a partir de marzo del 2000. Por otra parte, un Comité militar, que puede reunirse al nivel de jefes de Defensa o (más regularmente) al de representantes militares en Bruselas, aportará asesoramiento militar y supervisará el trabajo del nuevo staff militar europeo, similar pero algo mayor que el staff militar multinacional que ya funciona en la UEO. Como órganos de apoyo adicionales, la UE dispondrá de su propio Centro de Satélites para el análisis de imágenes espaciales y de su propio Instituto para Estudios sobre Seguridad, ambos procedentes probablemente de la adaptación y reajuste de los correspondientes organismos existentes actualmente en la UEO. Un tema todavía pendiente de resolución es el de qué papel jugará la Asamblea Parlamentaria de la UEO, cuyos derechos establece el modificado Tratado de Bruselas, en relación con las nuevas disposiciones y respecto al Parlamento Europeo -que puede esperar tener, al menos, las mismas tareas de supervisión de la PESDC que realiza actualmente sobre la PESC-. No es casualidad que esta maquinaria político-militar emergente en la UE siga de cerca el modelo que se ha desarrollado durante la década de los noventa en la UEO y, de hecho, en la propia OTAN. Mediante su equilibrio entre control político y asesoramiento militar y político-militar reproduce la única fórmula existente hasta el momento para trabajar en la gestión multilateral democrática de los asuntos relativos a la defensa. Con sus estructuras centrales relativamente leves y "multitarea" -que implican que las disposiciones de mando para una tarea militar (o militar y civil) específica deben ser dispuestas ad hoc y que se delegará en los mandos un alto grado de discrecionalidad- refleja lo mejor de la práctica recogida por la reciente experiencia en dirección de operaciones del tipo Petersberg. Son precisamente estas características, no obstante, las que harán que la nueva maquinaria de la PESDC resulte significativamente diferente de cualquier cosa que haya existido anteriormente en el marco de la UE. Si la UE va a explorar el pleno potencial de un enfoque verdaderamente multifuncional de la prevención y gestión de crisis, a partir de todos sus instrumentos políticos, económicos y de otra índole, y va a hacer del instrumento militar un servidor de esta estrategia más

que un fin en sí mismo, deberá resolver -y rápidamente- el reto de coherencia que plantea esta nueva diversidad institucional. El desafío es tanto psicológico como práctico, porque será necesario mostrar a los actuales líderes y gestores de los asuntos de la UE, incluidos aquellos con competencias supranacionales, que la nueva dimensión de Defensa va a fortalecer y complementar su trabajo y no complicarlo o competir con él. Al más alto nivel, el Consejo Europeo puede y debería imponer la imagen de una única y realizada personalidad europea exterior con capacidad de crecer mucho más que la suma de sus partes. Pero la comprensión del día a día, el flujo de información y la cooperación dentro del *establishment* de Bruselas también serán cruciales y, en este punto, tanto el Alto Representante como la Comisión Europea (con responsabilidades que entrecruzan los pilares) deberán jugar papeles vitales y mutuamente fortalecedores. La función de los nuevos mecanismos respecto a la OTAN implicará, también, un equilibrio complejo y delicado. Como ha señalado el nuevo secretario general de la OTAN, Lord Robertson, los eslóganes de "no desvinculación" y "no duplicación", acuñados originariamente por la secretaria de Estado Madeleine Albright, son demasiado simplistas para expresar el desafío real de las relaciones OTAN-UE tras Colonia y Helsinki. La UE no puede evitar "duplicar" en alguna medida la maquinaria de la OTAN, precisamente para hacer funcionar la relación entre las dos organizaciones: se necesitan órganos y personal que puedan reunirse conjuntamente con sus equivalentes de la OTAN; necesita ser un "cliente inteligente" para decidir cuándo necesita solicitar ayuda a la OTAN y en qué forma, y necesita estructuras lo suficientemente robustas para dirigir una operación usando activos de la OTAN de una forma adecuada y que suponga la mejor manera de devolverlos intactos. Además, la UE necesita capacidad y habilidad suficientes para emprender operaciones sin la ayuda de la OTAN cuando sea apropiado, y su libertad para hacerlo no debería ser vista como un nuevo tipo de desafío para la OTAN, puesto que la UEO ya ha estado desarrollando durante años las opciones para realizar justamente eso; y ello, mediante el uso de Cuarteles Generales de una fuerza multinacional existente (por ejemplo, el Eurocuerpo), creando uno nuevo ad hoc, o construyéndolo sobre la base de un Cuartel General nacional de un Estado "líder". Final-

mente, puede esperarse que la UE desee planificar (como ha hecho la UEO) diversos tipos de operaciones -por ejemplo, evacuaciones, misiones humanitarias especializadas y misiones que utilicen total o parcialmente expertos no militares-, operaciones que la OTAN no toma en consideración ni desea asumir en ningún caso. Ninguna de estas ambiciones de la UE debería contemplarse desde la óptica de la duplicación: al menos en principio, todas ellas tienden a la *complementariedad* y, en términos políticos, a un reparto más efectivo de las cargas, exactamente como los norteamericanos han estado pidiendo durante tanto tiempo.

El verdadero determinante en las relaciones OTAN-UE se fundamentará menos en “cuál” es el campo de acción reclamado por la UE y más en “cómo” la UE se prepara para ejercer su nueva competencia. Es aquí donde deben abordarse las preocupaciones sobre la desvinculación, duplicación y competición con la OTAN y también aquí donde pueden y deberían ser enterradas mediante un enfoque que combine el respeto mutuo, la sinergia y la transparencia. Intentar crear una “camarilla” europea en la

“La UE ha realizado con esta iniciativa un avance importante hacia el desempeño pleno del papel global que necesita ejercer”

Alianza no puede interesar a la UE, y tampoco que sus once miembros pertenecientes a la Alianza se agrupen contra el resto. Cada institución necesitará respetar los procedimientos internos, la competencia independiente y las ventajas comparativas del otro, muy en consonancia con el espíritu de la “Plataforma de Seguridad Cooperativa” de la OSCE, a

la que ambas organizaciones se adhirieron en la cumbre de Estambul en 1999. Si las dos instituciones se consultan libre y francamente en las primeras fases de una crisis, si intercambian tanta información como sea posible para llegar a valoraciones comunes, la respuesta a la pregunta de cuál de ellas -o, por supuesto, qué otra organización- está mejor situada para asumir el liderazgo debería emerger por sí misma sin una tensión excesiva en la solidaridad europea ni atlántica. De forma semejante, debería interesar a ambas partes conjugar sus activos de planificación y armonizar sus enfoques en la amplia gama de operaciones potenciales en la que las competencias de ambas se solapan. Y la UE haría bien en utilizar, incluso en su planificación autóno-

ma, *modalidades* compatibles con la OTAN, de manera que los mandos nacionales no necesiten usar reglas completamente distintas cada vez que se les ordene operar bajo una bandera diferente. Para estos tipos de sinergia, la UE podrá remitirse a los buenos precedentes desarrollados entre la OTAN y la UEO en los años posteriores a la reunión ministerial de Berlín. Pero con una gestión correcta de la relación también debería ser capaz de explorar ámbitos de cooperación que vayan más allá de aquello a lo que nunca podría aspirar la UEO, tales como esfuerzos complementarios para reforzar las competencias europeas en Defensa (tal y como se ha tratado más arriba): mejores sistemas para preidentificar los activos de uso dual más adecuados de la OTAN y para obtenerlos suavemente; y enfoques mutuamente fortalecedores en los amplios campos de la política de seguridad europea donde tanto la UE como la OTAN son activos de diferentes maneras. Las ventajas que la UE puede obtener de su acceso a las probadas capacidades de la OTAN, especialmente en planificación, mando y apoyo en las misiones Petersberg, son frecuentemente subrayadas por aquellos que insisten en la necesidad de tal cooperación. No debería olvidarse cuánto ganaría también la OTAN de una buena asociación con un actor tan dinámico y exigente como la UE: no sólo en vistas a mejorar la materia prima de las fuerzas europeas, sino también para impulsar la adaptación interna de la propia Alianza, la modernización de sus propias políticas de seguridad y su completa credibilidad y legitimidad.

El problema restante es de tipo práctico pero molesto, y se refiere al calendario. Los órganos de la UE necesarios para negociar en detalle esta asociación todavía no existen y resulta lógico pensar que la UE necesita construirlos y decidir por sí misma antes de poder definir correctamente su interacción con la OTAN. Por otra parte, para poder construir bien, la UE necesita conocer cuál ha sido la experiencia OTAN/UEO y cómo se puede mejorar y adaptar, lo que resulta complicado de establecer sin contactar con la OTAN. Igualmente, desde el punto de vista político, la dilación en aceptar (o no) y en cómo aceptar las ofertas realizadas por la OTAN a la UE en Washington no mejorará la atmósfera y podría incluso suponer el riesgo de retrasar o distorsionar la dirección de reformas importantes dentro de la Alianza. Así pues, no fue casual que el Consejo Europeo

de Helsinki estableciese como una de las principales tareas de la nueva presidencia portuguesa, juntamente con el Alto Representante, la de explorar y recomendar el camino a seguir en las relaciones UE-OTAN. Mientras este trabajo continúa avanzando, la Unión Europea Occidental debería desempeñar un papel útil no sólo en explicar y transmitir la experiencia, sino también en mantenerla y mejorarla. Mientras sus competencias de Petersberg no hayan sido transferidas a la UE continuará siendo un “interlocutor válido” europeo para la Alianza, y puede ayudar de diversas maneras a elevar la noción de uso dual de los activos europeos a un nivel superior de perfección, por medio, entre otras cosas, de la buena dirección y análisis del primer ejercicio conjunto de gestión de crisis realizado con la OTAN (CMX/CRISEX 2000), programado para el mes de febrero del 2000.

Se ha dejado para el final el tema de la participación europea en la nueva PESDC de la Unión Europea no por falta de importancia, sino porque se entrelaza con y complica el resto de retos descritos más arriba. Cuando la UE asuma la responsabilidad de la toma de decisiones en las misiones Petersberg, sus miembros no aliados partirán de una posición de igualdad de derechos con los miembros aliados, dependiendo, por supuesto, de cualquier reserva o excepción nacional voluntaria. Los seis miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE, que han disfrutado en la UEO de un estatuto únicamente por debajo del núcleo duro de naciones con doble afiliación, se enfrentan, por tanto, a una degradación relativa en la jerarquía de la toma de decisiones; los siete estados centroeuropeos que han sido asociados de la UEO también están preocupados por retener el pleno acceso a la elaboración de políticas y trabajo operativo de la UEO del cual han disfrutado hasta ahora. Este problema fue una de las fuentes principales de preocupación y controversia política acerca de la PESDC en los últimos meses de 1999 y, debido al marco ofrecido por la OTAN a los estados potencialmente “excluíbles” para plantear sus preocupaciones, a veces este tema también se ha mezclado con las perspectivas de unas relaciones UE-OTAN más amplias. La UE, por tanto, hizo un esfuerzo especial en Helsinki para explicar detalladamente al menos las líneas principales de la forma en que le gustaría tratar a los posibles socios europeos, dejando los detalles para cuan-

do los nuevos órganos del segundo pilar estén creados y en funcionamiento. En términos más sencillos, prometió a los europeos de la OTAN y (con diversos grados) a los siete socios centroeuropeos un nivel de implicación permanente en sus trabajos preoperativos, y la posibilidad de decidir participar en operaciones específicas después de que la UE haya decidido emprenderlas. Esta última decisión, sin embargo, debe estar reservada a los Quince por una serie de razones, incluidas consideraciones de carácter técnico-legal importantes para una institución con base jurídica como es la UE. En particular, si el enfoque multifuncional de la UE en las situaciones de crisis funciona como debería, la decisión sobre una intervención militar iría vinculada a unas medidas simultáneas en los campos, por ejemplo, económico y de inmigración que, por definición, son competencia exclusiva de los Quince. La libertad de asociación con otros estados es mucho más amplia en aspectos y fases de la actividad no relacionados con una base legislativo-jurídica, como se ha visto, por ejemplo, en el hecho de que la UE pudo invitar inmediatamente a otros países a que la ayudaran a alcanzar su objetivo (esencialmente político) de capacidad en Defensa.

Otra tarea de las presidencias de la UE en el año 2000 consiste en elaborar las disposiciones referentes a este ámbito y resultaría poco realista esperar que la misma fuera resuelta rápidamente sobre la base de Helsinki, especialmente porque los estados no pertenecientes a la UE están planteando nuevas preguntas, tales como su implicación en misiones no militares de la UE y su acceso a las estructuras provisionales de la PESDC. Puesto que los parámetros de procedimiento son intrínsecamente rígidos, una eventual solución aceptable para todos los estados recae más en la política y la filosofía de un enfoque más amplio de la seguridad europea por parte de la UE. En otros campos de actividad de su política de seguridad, se ha esforzado positivamente para captar para su causa a otros países europeos con ideas similares y ha estado dispuesta a tratar a una gran variedad de Estados como socios maduros -sin tomar en consideración, por cierto, su situación en las apuestas sobre la ampliación- para propósitos específicos como el Pacto de Estabilidad, el proceso de Barcelona, o sus nuevas estrategias de cooperación con Rusia y Ucrania. Las naciones que han contribuido a construir la experiencia de la defensa euro-

pea a través de la UEO, en la OTAN y en la Asociación por la Paz no se merecen, por supuesto, nada menos que esto y, precisamente a causa de su fidelidad a esta experiencia, podrían aportar un suplemento de solidaridad a las coaliciones políticas de la UE, así como una fuerza adicional a sus despliegues en el terreno. La UE debería estar interesada en un enfoque que reconozca esta realidad y que convenza a los estados no miembros de su sinceridad, lo que también eliminaría un obstáculo no deseado en el camino hacia unas buenas relaciones UE-OTAN.

Aparte de todos estos temas abordados en los documentos de Helsinki, existen otros retos que la UE deberá afrontar en su camino para convertirse en un actor competente y plenamente creíble en el campo de la defensa. Uno consiste en definir el contenido y la naturaleza reales de su política de intervención militar -en qué lugares del mundo podría actuar, qué condiciones le llevarían a utilizar el instrumento militar en lugar de otro tipo, qué base de autoridad legal y moral necesitaría, etc.-. Otro es abordar la futura relación de la industria europea de armamentos con la PESDC: un tema cuya importancia fue subrayada en Colonia y Helsinki, pero para la

que de momento no se han solicitado nuevas soluciones institucionales. Dejando todo esto aparte, no obstante, la decisión fundamental de la UE de asumir la competencia en defensa y de ejercerla en asociación con la OTAN ya ha tenido un impacto en el paisaje de la seguridad europea, en la química de la cooperación interna en la UE y en el equilibrio de las relaciones transatlánticas que un artículo apenas puede abordar. La velocidad del progreso realizado de Saint-Malo a Colonia y de Colonia a Helsinki sugiere que podrá cumplirse la fecha límite de finales del año 2000 para completar el *diseño* de la nueva estructura (cualquier retraso puede afectar a su *ejecución*). Quizás no resulta, por lo tanto, demasiado prematuro concluir que la UE ha realizado con esta iniciativa un avance importante hacia el establecimiento de la base para gestionar sus responsabilidades territoriales, más extensas tras la ampliación; hacia el desempeño pleno del papel global que necesita ejercer para proteger sus intereses en un entorno cada día más globalizado; y, en general, hacia el ajuste de su estilo y sus ambiciones a las hoy en día más claramente comprendidas realidades del mundo de la Posguerra Fría.