

LA ISDE: PUNTO DE VISTA FRANCÉS

Conferencia pronunciada por el vicealmirante, excelentísimo señor don Alain Coldefey de la Marina Nacional francesa en el aula magna de este Centro, el día 15 de enero de 2001.

Introducción

Hace 50 años, W. Churchill proponía a la Asamblea Consultiva Europea la creación de un «ejército europeo». Este proyecto no condujo al éxito ya que le faltaba un marco jurídico común, y sobre todo una autoridad política europea apta para llevarlo a cabo, carencias que Francia denunció en aquella ocasión.

Hace dos años, Tony Blair proponía con Francia una nueva dinámica europea, concretada desde entonces en Colonia en junio de 1999, y después en las decisiones de los Consejos Europeos de Helsinki y de Feira.

Este resumen, premeditadamente reductor, presentado sólo desde la perspectiva de las iniciativas británicas, y tomando como ejemplo este país europeo que no se considera generalmente como el mejor alumno de Europa, tiene como propósito dar la tonalidad de esta intervención: la Europa de la Defensa representa en el año 2000 la maduración de un proceso europeo en el que Francia, en su calidad de presidente de la Unión, ha recibido el encargo de perpetuar los objetivos.

El guión se articulará alrededor de las ideas directrices siguientes:

- La Europa de la Defensa es una idea europea, etapa lógica de la construcción de Europa.
- La evolución de Europa hacia responsabilidades propias en materia de seguridad y de estabilidad es coherente con la de otras organizaciones de seguridad desde el final de la guerra fría.
- Es coherente con las ambiciones de la política exterior francesa, los retos de su propia seguridad, y la construcción de su herramienta de defensa.
- La acción de la Presidencia francesa se inscribe resueltamente en la continuidad de este proceso de construcción europeo para contribuir a la puesta en marcha de herramientas permanentes ahora necesarias.

La Europa de la Defensa es una idea europea

Resumen

La Política Exterior y Seguridad Común (PESC) son dos de los atributos fundamentales de la soberanía de los Estados.

Hubo entonces una reticencia histórica muy comprensible, agravada por el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en el año 1954, para considerar una transferencia de competencia, incluso parcial en este campo que resulta totalmente ausente del Tratado de Roma de 1957.

Sin embargo, las políticas exteriores se acercaron a la vez en la lógica natural de los desarrollos de la construcción europea y como consecuencia de la influencia de los profundos cambios de la situación internacional, en particular del final de la guerra fría.

La integración europea condujo efectivamente a una mejor comprensión mutua, y aumentó la noción de intereses comunes, económicos, comerciales, así como al nivel de valores compartidos en las democracias. Respecto a este último punto, la aplicación cada vez más frecuente de sanciones económicas puso de relieve la mutua dependencia entre las decisiones económicas y las decisiones de política internacional. Por último, la ampliación por ejemplo del Reino Unido, de España o de Portugal ha aumentado el abanico de las relaciones con la Commonwealth, América Latina y el mundo hispanofónico y lusofónico.

El final de la guerra fría ofreció una capacidad de iniciativa a Europa, y al mismo tiempo de un cierto modo forzó a los europeos «utilizar» esta capacidad cada vez más. El *statu quo* se hizo cada vez menos aceptable por las opiniones públicas, en particular para todo lo que está relacionado con la parte cercana de Europa Central y Oriental.

El desarrollo de la PESC (antecedentes históricos)

Años 1969-1990

La primera verdadera etapa del desarrollo de la Cooperación Política Europea (CPE) se sitúa en la Cumbre de los Seis de La Haya en 1969.

Las etapas siguientes son constituidas después por:

- El informe Davignon, texto fundacional de la CPE que define sus objetivos y las herramientas, luego reforzado por el informe de Copenhague en 1973.
- La Cumbre de París en 1974, a partir de la cual se crea el Consejo Europeo, reforzado en 1980 por el informe de Londres que instituye el principio de la *troika*.
- El título III de la Acta Única Europea en el año 1986, que da carácter definitivo de una manera jurídica a las actividades de los quince años anteriores, y crea una Secretaría bajo la autoridad de la Presidencia.

Desde 1999

La ruptura aparece con el Tratado sobre la Unión Europea (TUE) de Maastricht en 1992, que crea un cuadro institucional único, «la Unión Europea», de la cual la PESC constituye el segundo pilar. El TUE da más vigor al compromiso de los europeos gracias a la «definición de una política de defensa común», que les comprometa a respetar «posiciones comunes» y crear herramientas jurídicas, la «acción común» que permite movilizar los medios financieros de la Unión.

El TUE (modificado) o Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el día 1 de mayo de 1999, después de las decisiones del Consejo Europeo de Amsterdam en junio del año

1997, no reforma fundamentalmente la PESC, pero da a los Estados las herramientas que necesitan si desean ir más allá en la dirección de una PESC eficaz, coherente, visible y solidaria:

- Además del mecanismo de abstención constructiva, aporta una nueva herramienta, la «estrategia común» que, si es adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo, permite que las decisiones subsecuentes (como las «posiciones comunes» y los «actos comunes»), sean tomadas solamente con mayoría calificada.
- Instituye el alto representante para la PESC, función confiada al secretario general, el señor Solana.
- El área de responsabilidad se beneficia del apoyo de la herramienta de análisis y de previsión común, la Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (UPPAR), abreviado por la Unidad Política (UP).
- Las misiones de *Petersberg* están insertadas en el Tratado y se hace mención de la referencia a las cooperaciones en materia de armamento.

El funcionamiento de la PESC desde esta fecha demuestra de una manera clara que esta idea europea va caminando.

Desde el Tratado de Amsterdam, las etapas se han efectivamente acelerada:

- Declaración común franco-británica de Saint Malo, en diciembre de 1998, que tiene como objetivo dar a la Unión Europea una verdadera dimensión de seguridad y de defensa.
- Declaración de Colonia, que establece la conveniencia de definir modalidades para la inclusión de las funciones de la Unión Europea Occidental (UEO) que serán necesarias a la Unión Europea para asumir sus nuevas responsabilidades en el campo de las misiones de *Petersberg*.
- Informe de Helsinki de diciembre de 1999:
 - Que inicia de una manera concreta el refuerzo de las capacidades militares europeas con los objetivos (*headline goals*).
 - De aquí hasta el año 2003, capacidad de proyectar en 60 días el equivalente de un cuerpo de ejército y de mantenerlo por lo menos un año con los medios aéreos y navales correspondientes en términos de mando, control e inteligencia, logística, determinación de los objetivos a alcanzar en los campos en los que algunas de estas capacidades colectivas son insuficientes.
 - Que decide de la creación de órganos permanentes Plan de Contingencia OTAN (COPS), Comité Militar, Estado Mayor del Ejército que constituyen la arquitectura definitiva que permitirá a la Unión Europea decidir y conducir una operación.
 - Que crea un documento de trabajo, la «caja de herramientas o *tool-box*», que define en detalle la composición y el funcionamiento de herramientas militares así como los métodos de planificación y de conducción de operaciones, y que permite la creación de herramientas interinas a partir del día 1 de marzo de 2000.

En todas estas etapas se ve muy bien que fueron los europeos el motor de la transformación, un motor alimentado también durante la primavera del año 1999 por la crisis de Kosovo, que abrió los ojos de numerosos dirigentes sobre la realidad de la gestión de una crisis de este tipo, que va mucho más allá del mero cuadro de operaciones militares.

La evolución de la Unión Europea es coherente con la de las demás organizaciones de seguridad —Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y UEO— desde el fin de la guerra fría.

La ONU

Su difícil papel ya no está discutido y representa la organización que «dice el derecho». Su acción en el terreno está todavía criticada.

La evolución del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz después del informe Brahimi, debería permitir a comprometer la comunidad internacional en una vía más segura para intervenir, a fin de evitar los fracasos que marcaron a menudo las recientes operaciones, en particular las que están bajo mandato del capítulo VII de la Carta.

Francia está elaborando propuestas muy positivas como respuesta al informe del señor Brahimi.

La OSCE

Reúne varias funciones que resultan esenciales en el panorama de la seguridad ampliada al continente europeo:

- El ámbito general del dominio de los armamentos.
- La afirmación de los valores comunes.
- Un instrumento de diplomacia preventiva y de resolución de las crisis.

Organización regional de seguridad en el sentido del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas; dispone de la legitimidad necesaria para intentar resolver las crisis.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Desde el año 1991 la OTAN ha empezado la revisión de su Concepto Estratégico para adoptarlo finalmente en abril del año 1999, al mismo tiempo ha reformado sus estructuras de mando, ha realizado su primera ampliación. Está actualmente definiendo sus estructuras de fuerzas y estudiando lo que podría representar una segunda ampliación.

Las intervenciones de la OTAN desde 1993 (*Deny Flight*) se han inscrito cada vez más en un contexto de seguridad colectiva y no sólo en la aplicación del artículo 5 relativo a la defensa común de sus miembros.

Sin embargo (párrafo 31 del Concepto Estratégico), con la aceptación de «apoyar cada caso de las operaciones de mantenimiento de la paz y demás operaciones», «bajo la autoridad del Consejo de Seguridad» o «la responsabilidad de la OSCE», la OTAN no ha intentado modificar su situación propia en el conjunto de las instituciones internacionales de seguridad.

Y se puede añadir que el desarrollo de la crisis de Kosovo respetó dicha regla, de manera implícita en el momento del compromiso (resoluciones 1.199 del 23 de septiembre 1998

y 1.203 del 24 de octubre 1998, declaración del presidente del Consejo de Seguridad, informes del secretario general de Naciones Unidas, de cuales el del 30 de enero 1999, y por supuesto de manera explícita luego (resolución 1.244 del 10 de junio 1999).

Por fin podemos observar que la OTAN se interroga sobre lo que podría representar un artículo 5 renovado o una evolución de este último.

En el momento de la reforma de las estructuras de mando, Francia no supo convencer a sus aliados que era importante para una Europa que asume sus intereses de seguridad, verse atribuir la responsabilidad de los mandos regionales en Europa, lo cual era ya el caso para dos de ellos, el centro y el noroeste que se iban a fusionar en un único mando norte, siempre dirigido por un europeo, pero no así en el sur.

En esta perspectiva, la intervención *Allied Force* en la República Federal Yugoslava puso de manifiesto las dificultades, incluso las debilidades estructurales de una acción llevada al principio bajo la única perspectiva militar, sin apreciar de manera general las consecuencias de dicha acción.

Sin duda ha contribuido a concienciar a los europeos de los retos de seguridad que les concernían. Hoy, la mayoría de las fuerzas presentes es europea al igual que prácticamente la totalidad de los fondos puestos a disposición son también europeos.

La UEO

Si bien los medios técnicos de la UEO han ido reforzados considerablemente desde hace un decenio, hay que constatar que dicha Organización no ha llegado a hacerse un sitio acorde con sus ambiciones y que se ha quedado políticamente en una estructura «débil».

La Unión Europea

Los objetivos de la PESC al principio eran los siguientes:

- Proteger los valores comunes, intereses fundamentales e independencia de la Unión.
- Reforzar la seguridad de la Unión y de sus miembros.
- Mantener la paz y contribuir al refuerzo de la seguridad internacional de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas, y con los de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) (llamada hoy OSCE).
- Promoción de la cooperación internacional.
- Desarrollo y refuerzo de la democracia y del Estado de Derecho así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Dicha enumeración tal vez un poco larga es útil para poner en perspectiva la ambición de dicha política y el desafío para los europeos de adaptar las instituciones comunitarias en consecuencia.

Se traducen hoy, por supuesto, en la voluntad de ser capaz de llevar a buen término las misiones de *Petersberg* cuyo contexto global es el mantenimiento o el restablecimiento de la paz, sin interferir con la OTAN, garante para los aliados de la defensa colectiva (artículo 5 del Tratado de Washington).

La ambición ahora asumida por todos los miembros es la prevención y la gestión de las crisis de manera global, ya que la Unión Europea posee el campo de atribuciones necesarias para realizarlo.

Es dicha capacidad de estrategia global la que sitúa a la Unión Europea como organización complementaria y no competidora de las demás organizaciones de seguridad.

La política extranjera de Francia y los retos de sus seguridad

Una política de seguridad de acuerdo con la Comunidad Europea

El presidente de la República ha reafirmado recientemente que el interés de Francia exigía una diplomacia al servicio de la construcción europea, porque tanto la defensa de sus intereses como su papel en la paz y en la estabilidad mundial se encaminan a una política exterior ambiciosa, siempre sostenida por las responsabilidades de su papel como miembro permanente en el Consejo de Seguridad, y sobre todo cada vez más «en simbiosis con la Comunidad Europea».

Una herramienta de defensa planificada para el año 2015 en una doble perspectiva de protección: sus intereses vitales y construcción europea.

El Libro Blanco

La herramienta de defensa de Francia ha sido planificada desde su último *Libro Blanco*, publicado en el año 1994, en el cual aparecía la lógica europea:

«La seguridad del continente europeo, y por lo tanto la de Francia, depende en su mayor parte de la capacidad de los países de la Europa Occidental de constituir un polo de estabilidad y de integración. La construcción europea, incluso en tema de Defensa, es entonces una prioridad.»

El modelo 2015

Los escenarios ilustrativos del *Libro Blanco* tenían en cuenta dicha dimensión, las capacidades solicitadas a las Fuerzas Armadas alrededor de las principales funciones de protección, de disuasión, de prevención y de proyección teniendo que ser conseguidas al final de una planificación ejecutada mediante tres leyes de programación sucesivas: 1997-2002 para las reestructuraciones y la profesionalización, 2003-2008 para la consolidación de la profesionalización (reclutamiento, formación y readaptación) y la adquisición o la renovación de los medios indispensables y 2009-2015 para la coherencia global con el desarrollo de las capacidades europeas.

Buscando una mejor gestión colectiva de la carrera de armamentos

La tercer fase de la política de seguridad de Francia es su búsqueda de un mejor dominio colectivo de la carrera de armamentos.

Para realizarlo ha reducido primero y de manera unilateral su armamento nuclear, vigilando que la evolución de sus equipos tenga en cuenta las armas balísticas y de destrucción masiva de las cuales están dotadas algunas potencias. Se puede observar que la disuasión nuclear francesa, en la cual descansa la protección de sus intereses vitales, contribuye ella también a la seguridad de Europa.

Francia desea reforzar los regímenes multilaterales de prohibición y de control en los ámbitos nuclear y balístico, ya que han probado su eficacia, y son medidas eficaces para el desarme químico y biológico. Estima, y así lo ha declarado, que iniciativas tales como los proyectos de defensa antimisiles hacen temer un resurgimiento de la carrera de armamentos y la puesta en tela de juicio del Tratado ABM.

Francia desea por último luchar contra la proliferación de las amenazas más difusas y proseguir su política de control de tecnologías que podrían ser desviadas. Dichas iniciativas acompañan el esfuerzo de control de las armas clásicas muy destabilizadoras. Acción de la Presidencia francesa.

El mandato

Durante el Consejo Europeo de Feira, Francia recibo por parte de sus socios el siguiente mandato:

- Perpetuar la arquitectura institucional (crear las estructuras militares y políticas) vigente desde el mes de marzo.
- Concretar sus compromisos en materia de capacidades (elaborar el objetivo global y los objetivos colectivos en términos de capacidades).
- Desarrollar las herramientas de una gestión de crisis.
- Determinar las modalidades de inclusión en la Unión Europea de las funciones de la UEO necesarias para la conducción de operaciones tipo *Petersberg*.
- Empezar los principios y modalidades para el desarrollo de las relaciones con la OTAN (para desembocar sobre arreglos que permitirán de llevar a bien consultas y cooperar con la OTAN en la gestión militar de crisis).
- Empezar los arreglos que permitirán la consulta y la participación de los terceros países (miembros de la OTAN, candidatos a la adhesión de la Unión Europea, de otros aliados eventuales) en la gestión militar de crisis.

Tareas en marcha durante la Presidencia francesa

La arquitectura institucional inicia su construcción

Los últimos Órganos de Defensa deben integrarse de manera permanente en las estructuras de la Unión Europea a fin de conducir, con una gama completa de opciones diplomáticas, económicas y militares, las crisis que afectarán la seguridad o los intereses de la Unión Europea. La gran fuerza de las instituciones así adaptadas será poder afrontar de manera flexible las situaciones de crisis.

Las funciones necesarias se identifican en el tríptico «saber, elegir y dirigir» que fundamentará la realidad de la autonomía de decisión de la Unión Europea.

- El Estado Mayor estará encargado «de la alerta precoz, de la evaluación de las situaciones y de la planificación estratégica para las misiones tipos *Petersberg*».
- La Junta Militar ejercerá el mando militar de todas las actividades militares llevadas en el cuadro de la Unión Europea, bajo la responsabilidad del COPS y la autoridad del Consejo.
- El COPS es la formación permanente de la junta política, pieza clave de la PESC y de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). Tiene vocación de ejercer el control político y el mando estratégico de la respuesta militar de la Unión Europea a la crisis apoyándose sobre el parecer de la Junta Militar.

Los compromisos en términos de capacidades

La conferencia de compromisos de capacidades del día 20 de noviembre es una cita importante que se anuncia hoy bajo buenos auspicios.

El catálogo de las fuerzas está casi realizado, queda pasarle el filtro del análisis cualitativo según criterios aceptados por todos, y definir juntos el proceso de revisión. Desde ahora, según los expertos, parece necesaria una reserva de 80.000 hombres para cubrir técnicamente los escenarios previsibles.

Las capacidades colectivas necesarias de nivel estratégico están igualmente identificadas, y abarcan las capacidades de inteligencia, mando y transporte. La voluntad de los miembros deberá pronunciarse sobre estas capacidades que porque confieren a la Unión Europea la capacidad de actuar por sí mismo.

La gestión civil de las crisis

Hay que notar, para esta parte, la constitución de una fuerza de Policía Europea de 5.000 hombres de quienes 1.000 podrán ser desplegados en 30 días, porque las recientes experiencias de gestión de crisis han puesto en evidencia la necesidad para la Unión Europea de disponer de esos medios civiles de mantenimiento del orden público sí como de asesoramiento, de formación y de asistencia a un Estado en reconstrucción.

Las Fuerzas Armadas francesas están implicadas a partir del momento en que la Gendarmería asuma su parte en la contribución nacional.

Las relaciones con la UEO

Algunos de esos medios colectivos van a ser necesarios para la nueva organización en el seno de la Unión Europea.

Esos medios, cuyo centro de explotación satelitaria, y el Instituto de Estudios Estratégico deberían ser transferido a la Unión Europea, mientras que las estructuras políticas que-

darán en un futuro próximo, ya que no son exactamente de la misma naturaleza que las de la Unión Europea.

Las relaciones con la OTAN

El objetivo de la relación con la OTAN es asegurar «una consulta eficaz, una cooperación y una transparencia sobre la respuesta militar apropiada en caso de crisis y garantizar una gestión eficaz de esta crisis».

Siguiendo las recomendaciones de los Consejos de Helsinki y de Feira, las líneas maestras se podrían resumir así:

- La autonomía de la Unión Europea en materia de toma de decisión debe ser salvaguardado.
- La dos Organizaciones son de naturaleza diferente, y se relacionan en pie de igualdad, sin discriminar a ningún miembro, sea de una u otra Organización.
- Los aspectos prácticos, relativos al empleo de los medios de la OTAN ya sea en situación de normalidad o de una crisis están actualmente en proceso de discusión.
- La ejecutoria de los europeos muestra su determinación de asumir sus responsabilidades, reforzando así la capacidad global de la Alianza Atlántica.

Las relaciones con terceros países europeos

En fin, las modalidades de contribución de las naciones europeas no miembros de la Unión Europea actualmente, ya sean miembros de la OTAN, o candidatos a la adhesión a la Unión Europea están en proceso de definición.

En caso de crisis, se instituye un Comité de las Naciones que contribuyen a los acuerdos en proceso de discusión, deberán prever las modalidades del diálogo que tiene también que respetar la autonomía de decisión de la Unión Europea en su ámbito institucional único.

Esta cuestión es tan importante como la de las relaciones con la OTAN, porque la gestión europea debe inspirar confianza y adhesión entre socios europeos y transatlánticos.

Una cultura común de seguridad basada en el respeto a las identidades nacionales

La visión francesa de la construcción europea de defensa que se ha presentado no es muy diferente que la de sus socios de la Unión Europea. Es la razón por la cual sin duda, en las últimas semanas, los trabajos han avanzado considerablemente.

El ministro de Defensa, Alain Richard, ha recordado durante el seminario del primero de julio en París que inauguraba la Presidencia francesa, uno de los mayores retos de la construcción europea.

Examinando lo que podría ser una cultura común europea de seguridad y de defensa, señalaba que los europeos compartían los mismos valores de democracia y de paz, así como concepciones convergentes en cuanto a las amenazas, reconociendo entre otras cosas que las crisis actuales afectan sus intereses directos, una visión común de los

medios para hacer frente, incluyendo una gestión global de las crisis donde el recurso a la fuerza se hace en relación con las otras intervenciones.

Constataba también que los europeos por su historia, no tenían todos la misma sensibilidad frente a los conflictos, sean en la esfera militar y civil como en las opiniones públicas.

Señalaba así lo que pudiera ser uno de los objetivos futuro de la construcción de la Europa de la Defensa, es decir la creación de un recinto –academia, colegio e instituto– de *formación europeo común de los responsables civiles y militares*; y recordaba que Francia e Inglaterra, en Mayence, tenían previsto hacer próximamente proposiciones en ese sentido a sus socios:

«Europa tiene un pasado común, una identidad compartida y una esperanza común.»