

LA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA PERSPECTIVA DESDE ALEMANIA

Henning Wegner

Ex embajador de la República Federal de Alemania en Madrid.

Conferencia pronunciada en este Centro, el día 30 de marzo de 2000, dentro del ciclo general de conferencias.

Excelentísimo señor director del Centro Superior, excelentísimos señores generales y almirantes, señoras y señores:

Querría ante todo expresar mi agradecimiento por su invitación. Para mí constituye un honor el poder hablar en una institución tan importante como la que hoy nos acoge. La gran significación de la labor que ésta desempeña y el elevado nivel de prestaciones que la distingue ya me eran bien conocidos en mis tiempos de embajador alemán en Madrid; no en vano, en este mismo lugar y año tras año fueron y siguen siendo formados oficiales alemanes en virtud del marco de colaboración militar hispano-alemán.

El pasado 24 de febrero, el embajador Javier Conde, representante español en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), introdujo brillantemente el tema que se trata en este ciclo, perfilando el estado actual de la política de seguridad y defensa europeas en el marco de nuestra defensa común en la OTAN, y arrojando alguna luz sobre su evolución, principalmente desde la óptica de la OTAN. A los que escuchamos atentamente sus palabras, no se nos escapó cierto sentimiento de escepticismo respecto a la eficacia de los esfuerzos europeos por lograr una identidad compartida de seguridad y defensa y al valor de las plasmaciones actuales que han resultado de tales esfuerzos. No sería correcto el tratar de contraponer a la óptica de la OTAN una perspectiva europea. En el seno de la Alianza Atlántica sólo hay una seguridad, no una seguridad europea y otra americana. En mi discurso de hoy no trataré, pues, de establecer un contraste entre ambas visiones, sino que más bien me esforzaré por completarias o complementarlas. Desde ese punto de vista, mis manifestaciones no tienen por qué divergir de la perspectiva de la OTAN.

Asimismo, me propongo ofrecer una perspectiva alemana del tema —y con razón digo una y no la perspectiva alemana—. En el día de hoy no me manifiesto como representante del Gobierno alemán, sino que lo hago a título personal, con criterio independiente.

En la primera parte de mi discurso me complaceré en bosquejar el estado de evolución de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) y haré una breve referencia a las resoluciones emprendidas en medio del proceso actual de adopción de decisiones. Con ello se hará manifiesto que, pese a las nuevas y halagüeñas perspectivas del proceso de integración europea, que últimamente dedica parte de sus esfuerzos a los temas de seguri-

dad y defensa, nos hallamos en gran medida frente a un viejo dilema contemplado a través de un nuevo prisma: la posibilidad de organizar la contribución europea a la OTAN y la seguridad común, de manera autónoma y a la vez equilibrada, sin que tal autonomía redunde negativamente en la unidad de la Alianza, ni en sus capacidades de maniobra y decisión. En la segunda parte trataré las ambivalencias, las posturas divergentes y los puntos problemáticos o las lagunas de la incipiente identidad de defensa europea. De ello extraeré el tema de la tercera parte, a saber, los futuros retos a los que necesariamente habrá de enfrentarse Europa a la hora de forjar su identidad de seguridad y defensa.

El equilibrio de los aportes europeo y norteamericano a la OTAN es objeto de un debate que se remonta ya a unas cuantas décadas en el pasado. Desde entonces se vienen repitiendo los intentos por lograr una colaboración que equilibre conveniente y soportablemente la indiscutible primacía de los americanos, la cual, en realidad, nunca ha sido puesta en tela de juicio. En el seno de la Alianza, tal debate ha sido bautizado con el equívoco eslogan de *burden sharing*. Sin embargo, no se trata únicamente de un «reparto de cargas», sino, cuando menos, de una participación en la adopción de decisiones y de un equilibrio de los beneficios en materia de seguridad, en definitiva, de un *benefit sharing* o reparto de beneficios. No me quiero ocupar aquí de las diversas plasmaciones de este debate a lo largo del tiempo. En los años ochenta y también en los noventa se incorporó al debate la cuestión de la división del trabajo en las organizaciones internacionales de seguridad, de forma especial en la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Los conceptos clave de este debate hace una década eran los de la «arquitectura de seguridad» europea y los de las *interlocking institutions*.

Desde que tuvo lugar el cambio histórico que condujo a la desintegración de la Unión Soviética, el debate se ha venido desarrollando de acuerdo con la influencia de tres nuevos y determinantes puntos de vista:

1. En primer lugar, la evolución de una situación de la seguridad mundial absolutamente nueva en la que ha desaparecido el inminente riesgo de guerra global, viéndose éste sustituido por un nuevo, diverso y difuso espectro de riesgos menores para la seguridad. Dado que tales riesgos no siempre hacen necesaria la puesta en juego de todos los recursos de la OTAN ni plantean un escenario donde la supervivencia de la población se vea amenazada, nos hallamos en este caso en un terreno propicio para el despliegue de la iniciativa militar europea. Esta evolución implica asimismo una nueva serie de funciones de las organizaciones internacionales de defensa como garantes de la estabilidad y la prevención de conflictos, y como protagonistas de las intervenciones humanitarias.
2. En segundo término, con la desaparición de la Unión Soviética como gran potencia militar y principal amenaza de Occidente, Estados Unidos han visto fortalecida su indiscutible posición como única superpotencia a escala mundial con un potencial militar en continuo crecimiento respecto al del resto de las naciones. Al tiempo que se ampliaban estos desequilibrios militares en relación con los países europeos, éstos últimos han ganado en independencia respecto al poder militar de Estados Unidos, ya que, al haber desaparecido el riesgo de una guerra a escala global, la necesidad de protección ha decrecido.
3. La década de los noventa ha contemplado una enorme dinamización de los procesos de unificación europea. La unificación de Alemania y la necesidad de reformas insti-

tucionales que condujo al nacimiento de la Unión Europea, han dado pie a una integración en continuo progreso. Desde la firma del Tratado de Maastricht, con la consecución de la Unión Económica y Monetaria y con la perspectiva de una ampliación hasta hace poco inimaginable que se deriva de estos procesos, parecía poco menos que ineludible para la Unión Europea el acometer una reforma institucional de gran alcance, que implicara un incremento en el carácter común y comunitario de la política exterior y propusiera una formulación autónoma de la política de seguridad y defensa.

El debate sobre la estructura de la política atlántica y europea de seguridad y defensa se está desarrollando, pues, de acuerdo con una nueva serie de presupuestos que han traído consigo un avance inédito en la unidad de posturas europea y, a la vez, una coincidencia mucho mayor en las cuestiones fundamentales que se tratan en la OTAN. Aunque la pregunta de hasta qué punto una Europa unida puede y debe tener una política de defensa autónoma viene acompañando a los procesos de unificación europea desde hace décadas, la Unión Europea aborda ahora sin duda una fase nueva y sin precedentes en la que las proverbiales diferencias entre los «atlánticos» y los «europeos» que han determinado el panorama político europeo y el debate interno en la OTAN, van cayendo en el olvido. Sin embargo, las que no han desaparecido, y parece que nos hallamos ante un dilema poco menos que irresoluble, son las reacciones de Estados Unidos, por una parte de reproche ante la deficiente capacidad de organización y maniobra de los europeos y, por otra parte, de desconfianza frente a nuestros esfuerzos por determinar una política conjunta y autónoma en materia de seguridad y defensa.

Antes de que examinemos con detenimiento cómo se ha plasmado este dilema, quisiera ofrecer una breve recapitulación de las resoluciones más importantes que a este respecto ha adoptado la OTAN, sin dejar de lado, por supuesto, las de las diferentes organizaciones europeas.

Ya desde Maastricht en 1991 y, posteriormente, en el Tratado de Amsterdam, los países miembros de la Unión Europea acordaron gestionar de manera conjunta las cuestiones de política común exterior y de seguridad que afecten a la seguridad de la Unión e ir fijando gradualmente una política de defensa conjunta que conduzca en último extremo a una defensa común. Al mismo tiempo, la Unión Europea Occidental (UEO) se ha implicado integralmente en el desarrollo de la Unión. El Tratado de Amsterdam ha fijado en consecuencia las llamadas misiones de *Petersberg* que regulan el desarrollo de las misiones humanitarias, de salvamento y de mantenimiento de la paz, así como las intervenciones militares orientadas a la gestión de crisis y, en último extremo, las medidas de pacificación que requiera la gestión de cada crisis.

En la reunión ministerial celebrada en Berlín en junio de 1996, la OTAN estableció las condiciones institucionales adecuadas para la consolidación de un papel militar europeo autónomo y dio pie a la creación de las *Combined Joint Task Forces*, «separables pero no separadas» en el seno de las Fuerzas Armadas de la Alianza para hacer posible el desarrollo de operaciones militares a cargo de tropas europeas con respaldo de los recursos de que dispone la OTAN.

Las resoluciones adoptadas en Berlín previeron la posibilidad de llevar a cabo misiones operativas que no se ajustaran lo establecido por el artículo 5 del Tratado de la OTAN, cuyo res-

ponsable fuera un grupo de Estados en el que no se contara el total de los miembros de la Alianza. Se estableció como objetivo el instituir e incorporar la IESD en el seno de la OTAN.

El primer ministro Blair, en sus discursos pronunciados en octubre de 1998 durante la cumbre informal que la Unión Europea celebró en Portsmouth, dio un paso importante en esta dirección. Posteriormente, en la entrevista de Saint-Malo, la postura coincidente de franceses y británicos respecto a la necesaria constitución de una política de defensa europea inserta en el marco de una política exterior y de seguridad común europea —perspectiva a la que Alemania se adhirió de inmediato— fue el disparo de salida para una concretización de lo que en Berlín y Amsterdam había sido apenas esbozado.

En la cumbre de la OTAN celebrada en Washington a propósito del aniversario de la Alianza en abril de 1999, se dio luz verde a la puesta en práctica de todas estas reflexiones por parte de la Unión Europea. Se reconoció la necesidad de fortalecer la «columna» europea de la Alianza atribuyendo la gestión de una serie de operaciones a la Unión Europea-UEO, y, asimismo, se hizo eco de la decidida apuesta de la Unión Europea por desarrollar su capacidad de respuesta autónoma. Por otra parte, la OTAN garantizó su colaboración en cuestiones de planificación y estrategia y el acceso a los recursos y estructuras comunes identificados con antelación. Al mismo tiempo, la OTAN insistió en la creación de una serie de mecanismos de consulta mutua, cooperación y transparencia en ambas direcciones que se basara en las prácticas ya establecidas a lo largo del tiempo entre la OTAN y la UEO. La Alianza insistió también en garantizar la inclusión extensiva en estos mecanismos consultivos de las naciones miembros no pertenecientes a la Unión Europea.

A la reunión ministerial de la UEO en Bremen en la primavera de 1999 se le podría considerar una fase intermedia. Sin embargo, las disposiciones más relevantes al respecto están recogidas en las declaraciones del Consejo Europeo —en la cumbre de la Unión Europea en Colonia— del día 4 de junio de 1999. Con el objetivo de desarrollar una política europea de defensa dentro del marco del Tratado de Amsterdam, el Consejo asumió la autoridad sobre todas las resoluciones relacionadas con las misiones de *Petersberg* y exigió asimismo la consolidación de una necesaria capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito, así como los medios y la facultad precisos para decidir la movilización de estos últimos, de manera que, sin perjuicio de las medidas adoptadas por la OTAN, resulte posible una respuesta rápida en el caso de situaciones de crisis internacional, contribuyendo de tal modo al cumplimiento de lo reflejado en los principios de la Carta de Naciones Unidas respecto a las cuestiones del mantenimiento de la paz y el refuerzo de la seguridad internacionales. Los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen, a fin de garantizar el total cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis, a desarrollar unos recursos militares europeos eficientes que tengan su base en las fuerzas nacionales, binationales y multinacionales ya existentes; con idéntico fin, estiman necesario fomentar el fortalecimiento de los recursos militares propios de los Estados miembros. El Consejo apeló a la necesidad de realizar un esfuerzo colectivo en materia defensiva, de poner en práctica de las reformas y adaptaciones precisas y, especialmente, de fortalecer los recursos relativos a la planificación y transporte estratégicos y al mando y control de tropas.

El acontecimiento de mayor importancia hasta la fecha para el debate europeo en torno a la IESD ha sido la cumbre europea celebrada en Helsinki en diciembre de 1999. El hecho

más sobresaliente de aquella reunión fue que la Unión Europea manifestó por fin su intención de proveerse en adelante de los recursos militares necesarios para ser capaz de cumplir con las misiones de *Petersberg*; de entonces al año 2003, y cooperando voluntariamente entre sí, los países de la Unión habrán de estar en condiciones de desplegar un cuerpo de ejército completamente pertrechado de entre 50.000 y 60.000 soldados que se pueda movilizar total o parcialmente en un plazo de 60 días y sea capaz de mantener su despliegue durante «al menos un año». Desde los trabajos posteriores a la cumbre se viene trabajando en la redacción de unos *European Headline Goals* que delimiten de manera detallada las cuestiones cuantitativas y cualitativas relacionadas con la creación y desarrollo de estos contingentes. La definición detallada de sus necesidades, las aportaciones de las naciones dispuestas a contribuir en el proceso y las cuestiones financieras habrán de quedar claras antes del fin de este año 2000. Asimismo, la transferencia de las competencias de la UEO a la Unión Europea se habrá de completar antes del vencimiento de tal plazo. Otra de las resoluciones más importantes de esta reunión del Consejo se refirió a la organización institucional de la nueva IESD. Como órganos encargados de la adopción de decisiones se han instituido un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar que se ocupa del asesoramiento militar del primero, y un Estado Mayor. Asimismo, se ha previsto la inclusión de los ministros de Defensa de los Estados miembros en el Consejo General de la Unión Europea. Mientras tanto, ya se ha llevado a cabo el propósito de poner en funcionamiento de manera interina a todos estos órganos previsto para marzo de 2000.

La tercera gran resolución adoptada por el Consejo en Helsinki ha estrechado los vínculos entre la Unión Europea y la OTAN. Se ha reconocido la importancia de la OTAN para la defensa colectiva y se ha fijado y aclarado que la capacidad europea para la gestión autónoma de crisis, de acuerdo con lo estipulado por las misiones de *Petersberg*, sólo será pertinente en caso de que la OTAN no pueda actuar de manera global. Por otra parte, se han establecido el principio de consulta y cooperación con países no pertenecientes a la Unión Europea y las normas que regulan la participación de éstos en la gestión de crisis. Los Estados europeos no pertenecientes a la Unión Europea podrán participar si así lo desean y sin consulta previa, en caso de que la operación concreta requiera recurrir a los medios y capacidades de la OTAN. En caso de que la Unión Europea no utilice medios de la OTAN, en operaciones autónomas, serán invitados a participar, previa decisión del Consejo.

De manera análoga a lo dispuesto en estas resoluciones, en los últimos trabajos de la UEO se puede observar que no sólo se está pugnando por crear una agencia armamentística europea, sino que se pretende también, de forma paralela a lo que estableció la Iniciativa sobre Capacidades de Defensa (ICD) adoptada en la cumbre de la OTAN que se celebró en Washington en 1996, elaborar un inventario (*audit*) de las capacidades militares europeas destinadas a la gestión de crisis y a otras cuestiones.

La brevísima referencia que les acabo de ofrecer muestra bien a las claras que el concepto de política europea de seguridad y defensa no se viene desarrollando desde Maastricht únicamente en virtud de una sucesión de ideas lógica y coherente y un sorprendente acuerdo entre los Estados miembros de la Unión Europea, sino que, más bien, es resultado de un «salto» que se ha observado en el curso de los dos o tres últimos años y que a su vez se basa en las circunstancias existentes y en las diversas decisiones adoptadas.

Todo lo expuesto ha dado lugar a que un examen exhaustivo de los planes europeos de defensa en relación con la Alianza Atlántica resulte hoy tan necesario como útil.

Me gustaría introducir mis comentarios respecto a esta nueva formación de la IESD con un convencimiento que compartimos con los países de la Unión Europea —exceptuando la reserva que al respecto manifestó Dinamarca durante las negociaciones del Tratado de Amsterdam—, y es que crear, concretar y proveer de los medios adecuados a una política europea de seguridad y defensa es hoy día de todo punto inevitable y que tal pretensión se instala en la lógica de los procesos europeos de integración. Las iniciativas más recientes constituyen un buen indicador a la hora de determinar el nuevo papel de Europa en el mundo; después de la Unión Económica y Monetaria europea y los intentos por formular una política exterior común que el nombramiento de un secretario general ha hecho visibles, no se puede obviar la necesidad de crear una política de seguridad común, si se pretende dotar al proceso de integración de la credibilidad necesaria. Por otra parte, es indudable que tal política sólo puede tener éxito si se procede a su instauración de manera paulatina, paso a paso, como un proceso, del mismo modo que toda la obra que representa la integración europea sólo puede entenderse en virtud de su carácter procesal. Se trata en último término de un aprendizaje de grandes dimensiones para los europeos que, bajo la presión que se desprende de la necesidad de ampliación y de apertura a posibles candidatos a ingresar en la Unión, exprime al máximo la capacidad de gestión política de los gobiernos de la Unión. Precisamente es este carácter procesal el que permite un desarrollo flexible y que el equilibrio de la Unión con la OTAN y la incorporación de los esfuerzos europeos en materia de defensa en la estructura de la Alianza como factor primordial de seguridad del mundo occidental tengan lugar sin demasiadas asperezas y sin que se despierte una mutua desconfianza y, por otra parte, legitima la crítica y facilita la definición de tareas pendientes. No obstante, no hay que dejar de reseñar el peligro de «diluiramiento» que conlleva este proceso.

Una de las primeras observaciones que se me ocurren a este respecto se refiere a la todavía limitada aplicabilidad práctica que caracteriza hasta el momento los esfuerzos defensivos de la IESD. No hay duda de que, actualmente, los contingentes destinados a la gestión de crisis de la Unión Europea según lo estipulado en Petersberg sólo podrían intervenir en la gestión de una crisis si ésta precisara una intervención de baja intensidad, o bien en el caso de un conflicto de alcance moderado. Tal como se presenta hoy la situación política y considerando la importancia de las capacidades militares de los Estados de la Unión, incluido en el cálculo el contingente necesario de tropas que se acordó en Helsinki, parece poco imaginable que las fuerzas de la Unión Europea, aun cuando dispusieran de medios aportados por la OTAN, quisieran o pudieran gestionar solas una gran crisis, esto es, sin la ayuda de Estados Unidos o de los países aliados no pertenecientes a la Unión Europea. Movilizar 50.000 o 60.000 soldados para el control de cualquier crisis requiere ya otra fuerza de reemplazo cuando menos equivalente al primer contingente que pueda relevarlo al cabo de cuatro o seis meses. En total, esto implica disponer de una fuerza total y mínima de 120.000 hombres, por no hablar del transporte, la capacidad logística y la carencia actual de un sistema armamentístico adecuado que resultan necesarios. Este carácter necesariamente modesto de la futura actividad defensiva europea podría acarrear ciertos efectos secundarios, sobre todo de naturaleza psicológica, nocivos para la credibilidad del proceso.

De hecho, no son pocos los observadores que se han preguntado si es que acaso es concebible un foco de crisis en el que no intervengan la OTAN o Estados Unidos.

Estas reflexiones matizan las decididas intenciones de la Unión Europea de actuar de manera «autónoma» esto es, de acuerdo únicamente con unos procesos de toma de decisión propios. La realidad es que, para poder hacer uso de los recursos de la OTAN, bien se trate únicamente de las capacidades de planificación estratégica, bien de las infraestructuras de la Alianza, es precisa una resolución al respecto del Consejo de la OTAN y con ello la anuencia de todos los Estados miembros, lo cual supone una especie de derecho de veto indirecto. La posibilidad de que la Unión Europea se manifieste a favor de intervenir de manera autónoma, al margen de la OTAN, y que esta última no refrende tal intervención con una resolución favorable, podría ser motivo de graves conflictos internos en el seno de la Alianza. Con ello queda puesta de manifiesto la importancia de una cooperación y consulta sin fisuras entre la OTAN y la Unión Europea y la necesidad de un análisis conjunto de las situaciones de crisis mientras que, por el contrario, relativiza la pretensión de una autonomía de decisión europea. En tales términos se ha manifestado recientemente el encargado europeo para la política de seguridad y defensa, Javier Solana, al reconocer de manera realista que, en caso de una nueva crisis, la OTAN será la primera en tomar una decisión respecto a si quiere actuar o no y que, de inmediato, se le preguntará a Washington si quiere tomar parte en la acción y, en caso afirmativo, si quiere asumir el liderazgo de la misma. Así pues, Estados Unidos, en su papel de guardianes y dirigentes de los destinos de la Alianza, se reservan una libertad de acción absoluta mientras que el resto de los Estados de la OTAN no les queda otro remedio que operar dentro de los límites de la Organización. Esta valoración tan realista de las futuras posibilidades de la Unión Europea muestra cuan relativa sigue siendo hoy día la pretensión europea de gestionar como potencia regional autónoma, con sus propias tropas y sus propios recursos estratégicos y logísticos, las crisis que puedan sobrevenir en el futuro. En cualquier caso, la gestión de crisis de la Unión Europea se debería incluir dentro del marco de una política exterior europea homogénea que diera lugar a un amplio consenso en el que se prestara especial atención a los posibles focos de crisis a largo plazo. Si esta inclusión de lo militar en la política exterior está encontrando tantas dificultades para consolidarse, es, haciéndome eco de las manifestaciones del embajador Conde, porque Europa carece de una cultura militar común a la que recurrir en caso de crisis,

Pese a la sorprendente armonía reinante durante el proceso de formación de la IESD, pese al efecto catalizador de la unidad de franceses y británicos tras Portsmouth y Saint-Malo que hizo posible su ulterior desarrollo, lo cierto es que los condicionantes que han determinado históricamente las posturas de los europeos en relación con las actuaciones militares no han desaparecido de ningún modo. Este extremo se ha mostrado recientemente en el curso de las discusiones sobre el alcance geográfico de posibles movilizaciones futuras de las tropas de gestión de crisis. Alemania pretende que el ámbito de actuación de estas fuerzas se concentre en el espacio de seguridad europeo-atlántico en estrecha colaboración con la OTAN, mientras que franceses y británicos no descartan el envío de contingentes a destinos situados en ultramar. Por ello, la cuestión relativa a los lugares donde se puede llevar a cabo una movilización de fuerzas precisa ser puesta en claro, por más que Solana haya afirmado de manera incontestable que no puede haber límites geográficos para las intervenciones humanitarias.

El tema de las misiones militares lleva aparejada la cuestión de su legitimidad, a la que se responde de distinta manera desde los diferentes Estados miembros de la Unión. Los llamados «neutrales», Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, no están dispuestos a rebasar la frontera que separa las operaciones exclusivamente destinadas al mantenimiento de la paz de las operaciones de un carácter más ofensivo. Para los que pertenecen a la Alianza, sigue abierta en último extremo la cuestión de hasta qué punto se ha de buscar la legitimación de una misión concreta en una decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En las movilizaciones de Kosovo, los Estados implicados pretendieron legitimar sus posturas de diferentes maneras. Las conclusiones del Consejo de la Unión Europea reunido en Colonia hablan de la adecuación a los principios establecidos en la Carta de la Organización de Naciones Unidas, pero no detallan los fundamentos concretos que dieron lugar a las diferentes resoluciones. Aquí obran claramente condicionantes de política interior aplicables a cada caso concreto. Tomemos como ejemplo a Alemania: su postura se explica en virtud de la resistencia existente aún en el seno de los dos partidos gobernantes, sobre todo en el caso de los verdes, en contra de las movilizaciones militares. A ese respecto, es casi un milagro que el actual Gobierno Federal haya logrado vencer tal resistencia y haya asegurado en último extremo una vigorosa implicación en las operaciones llevadas a cabo en Kosovo. Sería deseable que tales condicionantes internos no siguieran interfiriendo en el futuro.

La condición previa de mayor importancia para la constitución de la IESD —y vuelvo a ocuparme de un tema clave en este debate— sigue siendo la ordenación dentro de la Alianza y la reacción de los americanos frente al nuevo y dinámico desarrollo de Europa. En este tema se sigue observando una gran ambigüedad. Desde que en la reunión ministerial de la OTAN celebrada en Berlín en 1996 se adoptara el compromiso de permitir una contribución militar independiente de los aliados europeos en el control de crisis al margen de las estructuras de la OTAN, el diálogo transatlántico no ha dado lugar a ninguna coincidencia real de posturas ni ha aportado ningún contenido nuevo a este debate. A pesar de las resoluciones adoptadas, el escepticismo con el que los norteamericanos contemplan la ambición política de los europeos respecto a la acción autónoma en casos de crisis, por más que la respalden las estructuras de la OTAN y con ello los sistemas americanos y su material bélico, no termina de desaparecer. Por el contrario, parece que con la reciente creación de una serie de órganos de la Unión Europea al margen de la OTAN destinados a la preparación y gestión de las movilizaciones de contingentes de la Unión Europea en casos de crisis, se ha suscitado la desconfianza de los americanos, tal como han dado a entender sin el menor lugar para la mal interpretación tanto su ministro de Defensa, Cohen, la última vez en la conferencia para la seguridad recientemente celebrada en Munich, como la ministra de Exteriores, Albright.

Los americanos contemplan la IESD como una especie de ejercicio de afirmación y no como un esfuerzo largamente ambicionado de los europeos por asumir una responsabilidad mayor en cuestiones que afectan a su propia seguridad. A este respecto han manifestado sin ambages sus preferencias, que se resumen en que los europeos haríamos mejor en fortalecer nuestras funciones defensivas y nuestro potencial bélico dentro de la OTAN, sin pretender crear organizaciones propias —por más que éstas funcionen en el seno de la Alianza— y una estructura decisoria asimismo de nuestra exclusiva competencia. Las exigencias de los americanos respecto al reajuste de las funciones de la IESD se

han plasmado recientemente en dos triadas de conceptos: el de las «tres des» y, más recientemente, el de las «tres íes». El de las «tres des» insta a evitar que se produzcan los fenómenos de *decoupling*, *duplication* y *discrimination* (desacoplamiento, duplicación y discriminación), esto es, expresá la exigencia de que la IESD no se desacople de la Alianza, que no lleve a cabo funciones paralelas a las de ésta y que no excluya a países de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea.

Las «tres íes» abordan esta problemática desde una óptica ligeramente diferente. En ellas están comprendidos los principios de *improvement*, *inclusiveness* e *indivisibility* (mejora, inclusividad e indivisibilidad): se trata de reforzar las capacidades militares, incluir a todos los aliados europeos, en particular a Turquía con al menos igual participación que la que ya ejercen en la UEO, y garantizar la indivisibilidad de la seguridad atlántica. La opinión crítica proveniente de Estados Unidos incide especialmente en el continuo recorte de gastos en materia de defensa que se viene produciendo en muchos países aliados europeos. Se critican no tanto su escasa cuantía como la deficiente efectividad que se desprende de ella y el modo en que los europeos se han escudado en compromisos financieros a la hora de limitar su contribución a la reconstrucción de Kosovo. En esta nueva fase del viejo debate del *burden sharing*, los americanos contemplan con preocupación que el tan ansiado equilibrio entre los socios transatlánticos y los europeos se pueda dar al traste por culpa de los últimos y argumentan, por otra parte, que este equilibrio no se ha de alcanzar mediante cambios institucionales y una independización evidente de las estructuras militares europeas. Manifiestan asimismo cierta irritación ante la —aparente— contradicción existente entre el propósito de fortalecer la importancia de la columna europea dentro de la OTAN y el hecho de que se concrete la realización de una serie de actividades de gran importancia dentro de la lógica de los procesos de integración europea pero fuera del ámbito de influencia de la OTAN. Habré de retomar este tema más adelante.

Otro de mis comentarios se refiere a los diferentes niveles de repercusión e instauración de la IESD, precisamente en varias de las zonas de seguridad que comprenden los territorios aledaños a los límites de la Unión Europea. Esta heterogeneidad remite a la amalgama de intereses que definen las relaciones entre los socios en estas zonas. Tomemos como ejemplo el norte y el noreste de Europa. Aquí tenemos a Noruega, Dinamarca, Alemania y Polonia inscritas en el sistema de defensa colectivo de la OTAN. Por otra parte, Alemania, Dinamarca, Finlandia y Suecia son miembros de la Unión Europea y con ello de la IESD, respecto a la que, sin embargo, Dinamarca se mantiene al margen de acuerdo con su ya declarada reserva en esta materia. La política de seguridad en esta zona viene determinada, por consiguiente, en parte por la OTAN y la Unión Europea-UEO simultáneamente, en parte por la OTAN en exclusiva (Dinamarca) y en parte al margen de ambas Organizaciones.

En tanto que los Estados miembros «neutrales» además de Dinamarca se sigan manteniendo al margen de la IESD y mientras que la relación en materia de política de seguridad de los países candidatos a ingresar en la Unión Europea respecto a la IESD siga sin definirse de manera clara, la situación en estas zonas de seguridad no dejará de ser difusa, hecho que redundará negativamente en la repercusión del tan esperado efecto de integración y perjudicará, en último extremo, la pretensión de la Unión Europea de constituirse en potencia reguladora regional en cuestiones de política de seguridad.

La situación de la seguridad en el norte de Europa entre la OTAN y Rusia, con los miembros norteeuropeos de la Unión y las repúblicas Bálticas en una situación equívoca, presenta si cabe una mayor divergencia de posturas y es motivo, por tanto, de ambigüedades e inestabilidades. Tales posturas son equiparables a las que se detectan en la zona crítica de sureste europeo o las registradas en la zona de seguridad del mar Mediterráneo, la región del mar Negro y Oriente Medio.

Con ello se constata una nueva divergencia de posturas dentro de la IESD: la que muestran por una parte los diferentes miembros de la Unión Europea, por otra parte los observadores de la UEO y, en último extremo, la de los socios de la Alianza respecto a las garantías de seguridad que ofrecen los tratados estableciendo la OTAN y la UEO. La IESD, en la asignación de objetivos a corto plazo, se ha alejado hasta la fecha de las misiones de *Petersberg*, cuyo cumplimiento se ha de hacer efectivo al margen de lo dispuesto por el artículo 5 del Tratado de la OTAN. Esto afecta también a los miembros de pleno derecho de la Unión Europea que no han suscrito los dos Tratados. Detrás de toda acción militar emprendida por la OTAN se hallan como verdadera base de estabilidad las garantías mutuas de seguridad de los firmantes del Tratado con Estados Unidos a modo de garante; para los miembros de pleno derecho de la UEO hay que añadir las garantías mutuas de seguridad recogidas en el Tratado de Bruselas, que son si cabe más fuertes ya que en su formulación no se establece restricción alguna. Para el resto de los países implicados dentro de la IESD no son válidas tales garantías. Aquí no se ha producido una respuesta automática, todo lo más un cierto efecto estabilizador indirecto. Simultáneamente, la Unión Europea ha decidido integrar escalonadamente las estructuras de la UEO dentro de su seno. En este momento, el responsable de la política de seguridad de la Unión Europea es a un tiempo secretario general de la UEO.

En las conclusiones de la cumbre celebrada en Colonia, se declara que, en el momento en que la Unión Europea esté en disposición de asumir sus nuevas responsabilidades en relación con las misiones de *Petersberg*, esto es, a finales de este año 2000, la UEO habrá completado el objetivo que se impuso como organización. En relación con esto último, se manifiesta asimismo que la diferencia de estatus entre los Estados miembros en relación con las garantías de defensa colectiva no se verá afectada por esta circunstancia. No obstante, parece pertinente plantear la pregunta de qué ocurrirá con las fuertes garantías de seguridad que ofrece el Tratado de la UEO después de que la Organización haya cumplido con el cometido que se impuso, qué quedará de ella después, etc. En realidad, estas garantías de seguridad deberían ser transferidas al Tratado de la Unión Europea, hecho que, por otra parte, podría entrar en conflicto con la neutralidad de algunos miembros de la Unión si éstos se empeñaran en mantener su postura actual. A la pregunta de cómo consolidar en el seno de la Unión Europea una política europea de defensa que merezca tal nombre sin contar con el compromiso mutuo en materia de seguridad de todos los Estados miembros, y en qué medida se puede conservar el núcleo de lo dispuesto en el Tratado de Bruselas y hacerlo efectivo en toda la Unión, no se ha respondido aún de manera clara, hecho que, indudablemente, subraya la divergencia de propósitos y la ambigüedad que caracteriza toda la empresa.

En la parte final de mi discurso querría enumerar y explicar someramente las condiciones marco que se habrían de dar a fin de allanar el camino al desarrollo de la IESD, asegurar

su éxito y eliminar de manera paulatina las posturas ambivalentes que lo entorpecen y que ya han sido descritas.

Para empezar, resulta de la mayor importancia el garantizar la compatibilidad sin restricciones de los desarrollos de la OTAN y la Unión Europea y fortalecer asimismo el vínculo de Europa con la Alianza Atlántica. Se trata para ello de ir eliminando las reservas de los americanos sin que sea preciso sacrificar el desarrollo de la IESD; tampoco es cuestión de sobrevalorar sus reacciones de irritación a este respecto. Las dos triadas de conceptos, la de las «tres des» y la de las «tres íes» no provienen únicamente de los intereses americanos sino que responden, en el fondo, a los objetivos europeos. A éstos les resulta de particular interés el tomar en serio la exigencia de no duplicación y extenderla al ámbito institucional. Se ha de desarrollar preferentemente la regulación de los procedimientos de consulta aún pendientes entre la OTAN y la Unión Europea, cuestión que ya resulta posible, dado que la Unión Europea cuenta con un nuevo secretario general del Consejo de Política Exterior y de Defensa y las organizaciones de nuevo cuño disponen de órganos operativos. Las reglas de cooperación entre la UEO y la OTAN habrán de convertirse ahora en competencia la Unión Europea. El mando europeo dentro de la OTAN, en la que el vice SACEUR desempeña un papel crucial como instancia de contacto para la Unión Europea y coordinador del apoyo que ha de prestar la OTAN en operaciones llevadas a cabo por la Unión, deberá ser convenientemente puntualizada y posteriormente puesta en práctica. Tal regulación del mando no podrá duplicar o superponerse a la ya existente en la OTAN ni, mucho menos, sustituirla. Siempre que sea posible se actuará de acuerdo con el mando de la OTAN. La Unión Europea no puede pretender en este sentido instaurar un proceso propio y exclusivo de planificación y control de tropas. El proceso de planificación de tropas de la OTAN seguirá siendo el encargado de subsanar déficit de recursos militares dentro de las naciones de la Alianza.

En la cumbre celebrada en Helsinki, la Unión Europea procedió a identificar las importantes lagunas de su dispositivo militar y decidió establecer con rapidez objetivos en materia de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, inteligencia y transporte estratégico, al tiempo que se hizo eco de las declaraciones de adhesión y compromiso al respecto provenientes de una serie de Estados miembros. Tales tareas de desarrollo del inventario de capacidades de la UEO (*audit*) deben avanzar de manera sincronizada con las mejoras en el ámbito de las capacidades de la OTAN, en particular en lo que se refiere al cumplimiento de lo dispuesto en la ICD aprobada en el transcurso de la cumbre de la OTAN en Washington, junto a todas las actividades que se propusieron a resultas de tal reunión y que fueron consideradas entonces como esenciales.

En todos estos ámbitos no hay lugar para que la Unión Europea se conduzca de manera individual, sin ayuda, muy en especial si no se procede a potenciar la fuerza de combate de la Unión Europea dentro de la OTAN y no se fortalece asimismo el gasto europeo destinado a la Alianza. Para estrechar el vínculo entre la Unión Europea y la OTAN es preciso asimismo establecer con sumo cuidado el alcance de las relaciones de colaboración con el resto de países de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea. Dentro del marco de «inclusividad» y unidad de la Alianza, ha llegado el momento de fijar una colaboración extensa. Estas naciones se han de implicar en la planificación y preparación de las acciones emprendidas por la OTAN y no pueden limitarse a ser meros espectadores de lo que

sucedan. Esto resulta particularmente válido en el caso de Turquía. El argumento de que esto equivaldría a un estatus de Estado miembro de la Unión Europea, dejando de lado el cumplimiento de las «condiciones necesarias» impuestas por la Unión Europea para un posible ingreso de Turquía en la Unión, no es válido si nos atenemos a la importancia turca en materia de seguridad. Y no soy yo el que ha establecido tal catálogo de exigencias, sino que, a lo más, me limito a reproducir lo que los Gobiernos español y alemán han fijado como objetivo en diversas declaraciones.

A estas impresiones respecto a las relaciones de colaboración añado ahora lo que considero otra condición necesaria, y es que en la Unión Europea deberá constituirse un estatus unitario en materia de seguridad, según el cual los cuatro Estados «neutrales» y también Dinamarca puedan implicarse en la gestión de una posible crisis, cualquiera que sea la causa que la motive. Por más que hayan desaparecido los condicionantes específicos relacionados con guerras de otro tiempo que la motivaron, el concepto de neutralidad —sabe Dios cómo y por qué— ha sobrevivido en la situación de seguridad que nos depara el siglo XXI. A mi juicio el compromiso fundamental de participación en estas cuestiones ha de ser requisito indispensable para los futuros candidatos a ingresar en la Unión Europea, siempre, naturalmente, que no pertenezcan ya o vayan a ingresar simultáneamente en la OTAN.

Por otra parte, es de todo punto necesario —y no es preciso que exponga los imperativos económicos que justifican esta opinión— que los fragmentados mercados armamentísticos del continente se constituyan en un único mercado europeo, en el que la situación actual definida por los capitales individuales a todas luces insuficientes de las empresas nacionales, sus capacidades tecnológicas dispersas y sus pequeños volúmenes de producción sea por fin superada y dé paso a una nueva fase. La institución de una política europea de defensa y la constitución de una industria armamentística continental basada en criterios empresariales exclusivamente privados se complementan mutuamente y precisan ser desarrolladas en paralelo. Por lo que se refiere a la industria, se han constatado ya progresos halagüeños en materia de reajuste y reestructuración de las empresas, que trascienden ahora las fronteras de cada nación. La propiedad e influencia estatales van retrocediendo paulatinamente, incluso en Francia se han dado pasos en ese sentido. Por lo que respecta a la intervención de los gobiernos en esta cuestión, también se ha avanzado mucho. La *Western European Armaments Organization*, creada en 1996, se convertirá por fin en otoño de 2001 en una agencia armamentística europea. En la Unión Europea se han desarrollado un criterio conjunto en materia de política armamentística común y un plan de acción referido a la industria de defensa. La agencia armamentística OCCAR, apoyada por seis países de la Unión Europea, ha puesto en funcionamiento una serie de programas integrados de producción de armamento.

Se está, pues, en el buen camino, si bien queda aún mucho por recorrer. Tal camino debe conducir —y no sólo con la vista puesta en una política global de defensa dentro de la Unión Europea, sino también de cara a la creación de un cuerpo de ejército destinado a la gestión de crisis— a un control central en materia de reparto de tropas y cuestiones logísticas. Aquí se nos vuelve a plantear una «condición necesaria». Para lograr lo expuesto se precisa de una política unitaria de la Unión Europea cuya línea decisoria esté bien definida y cuyas competencias ejecutivas hayan sido asumidas —según el último análisis— por la Comisión Europea. La Comisión deberá procurar del mismo modo que se

fomente la creación de soluciones propias europeas para la estandarización e interoperatividad tanto del material bélico como de las tropas. Pero la estandarización y la interoperatividad sólo serán efectivas si se llevan a cabo en colaboración con el resto de los aliados de la OTAN, pues las fuerzas de gestión de crisis europeas, de acuerdo con cada caso concreto, habrán de contar con el apoyo de la Alianza.

Esto supondrá un trabajo considerable, ya que Francia —y con ello también la industria armamentística francesa— se ha mantenido al margen de los procesos de integración en la OTAN durante las últimas décadas. Además, los países de la Unión Europea que no pertenecen a la OTAN no han tomado parte en los programas de estandarización de la Alianza. Si pretenden implicarse militarmente en la Unión Europea, Suecia, Finlandia, Austria, Irlanda y los futuros miembros deberán hacer un esfuerzo de integración en un amplio marco internacional gestionado por la OTAN y destinado a regular las operaciones militares, tal como se trató de poner en práctica con la Fuerza de Estabilización para Bosnia (SFOR) y, más recientemente, con la Fuerza Internacional para Kosovo (KFOR). Para ello habrán de extender el esfuerzo a otras parcelas tales que la estandarización de su armamento y la interoperatividad de sus tropas.

Por otra parte, la incipiente industria armamentística común europea no debe quedar aislada, sino que ha de esforzarse por encontrar su hueco en los grandes engranajes de producción transatlánticos.

El «talón de Aquiles» del actual concepto de IESD lo constituyen los presupuestos militares ya de por sí insuficientes y, con todo, en continuo descenso en la mayoría de los Estados de la Unión Europea. Hasta el momento no se ha dado a conocer cómo se habrá de llevar a cabo en estas condiciones la creación de una moderna tropa de gestión de crisis, exigencia que quedó reflejada en los anexos de la cumbre europea celebrada en Helsinki, ni como se podrá materializar una mejora de calidad del arsenal europeo. Los desarrollos de la tecnología armamentística y de comunicaciones hacen necesario un gran esfuerzo presupuestarlo para la modernización y equipamiento de tropas, y resulta evidente que no se han tomado las medidas preceptivas en ese sentido. En países como España, a esto hay que añadirle los gastos necesarios para profesionalizar su Ejército. La disminución de la parte del presupuesto dedicada a la inversión en armamento nuevo no contribuye precisamente a consolidar el proceso de reestructuración de la industria armamentística europea, ya que pone de nuevo en peligro la efectividad de las racionalizaciones y las economías de escala que se están llevando a cabo. No es preciso que abunde en un tema tan conocido como seguido con preocupación en estos círculos.

Por lo que respecta a Alemania, el ministro Federal de Defensa, Scharping, ha tenido que admitir hace unos días que considera al Ejército Federal alemán como parcialmente incapaz de funcionar adecuadamente como socio en la Alianza y en la IESD. El ministro ha centrado sus críticas en el equipamiento, que en muchos cuerpos de las Fuerzas Armadas ha quedado obsoleto, sobre todo en el terreno de las comunicaciones, el transporte y el material de alta tecnología. Lo cierto es que la cuota de presupuesto del Ministerio de Defensa dedicada a la inversión en este terreno se ha visto reducida de tal forma que media un abismo entre las pretensiones y la realidad. No es preciso que aclare que tal situación no se da únicamente en Alemania.

Sin duda es posible lograr un notable ahorro en el desarrollo de la política europea de defensa y el de la industria armamentística en el continente, eliminando, a escala europea, tanto la duplicación como el gasto irracional de los medios de que se dispone. Una planificación y distribución más racionales dirigidas y coordinadas por la Comisión Europea y por los ministros de defensa europeos podrían conducir a un mejor reparto de papeles y traerían consigo, por tanto, un empleo más efectivo de los recursos. Una serie de medidas de reorganización y reestructuración ayudaría asimismo a paliar lo anómalo de la actual situación, en la que, pese a que los aliados europeos de la OTAN, con un 60% del presupuesto del Ministerio de Defensa americano y más tropas de las que los norteamericanos mantienen movilizadas en todo el mundo, son sólo capaces de desplegar entre un 10 y un 20% de la capacidad operativa del Ejército de Estados Unidos. Un ejemplo válido de concentración europea de recursos y armamento lo podría constituir la propuesta realizada por Alemania y Francia de organizar un mando europeo de transporte aéreo para paliar mediante la unión de todas las fuerzas el déficit de los europeos en materia de movilidad estratégica.

De la cuestión de si los Estados de la Unión Europea serán capaces en el curso de los próximos años de reunir los recursos presupuestarios que ellos mismos han considerado imprescindibles y establecer una política de gestión económica común o acordada y un gasto efectivo en este sentido, dependen tanto el valor futuro como el éxito de la IESD: el que a la larga siga siendo una política de meras promesas o se convierta en una salvaguardia efectiva de los intereses europeos en caso de conflicto y permita asimismo una descarga efectiva de la responsabilidad dentro de la Alianza Atlántica que hasta la fecha ha venido recayendo sobre los hombros de los americanos. A este respecto, tanto Alemania como España habrán de preguntarse seriamente qué van a hacer con sus presupuestos de Defensa que, en relación con sus respectivos producto interior bruto, están en la parte más baja de las estadísticas europeas y atlánticas.

En última instancia, el futuro de la IESD se cifrará en el valor que quiera conceder Europa a su seguridad y a su defensa.