

EL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

sumario

INTRODUCCIÓN

Por Miguel Aguirre de Cárcer

Capítulo Primero

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DEL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO. DESDE LA FIRMA DEL TRATADO DE WASHINGTON HASTA LA CAIDA DEL MURO DE BERLÍN

Por Jesús R. Bacas Fernández

Capítulo Segundo

EL MARCO POLÍTICO DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Por Miguel Aguirre de Cárcer

Capítulo Tercero

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por Manuel Acerete Gómez

Capítulo Cuarto

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

Por Manuel M. Durán Ros

Capítulo Quinto

EL DESFASE TECNOLÓGICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS

Por Sergio Lerma Verde

Capítulo Sexto

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: SU DIMENSION ECONÓMICA.

Por Antonio Millán Campuzano

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ABSTRACT

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El vínculo o alianza entre Estados Unidos de América y Europa ha constituido a lo largo de todo el siglo XX uno de los referentes más importantes de las relaciones internacionales. A principios del siglo XXI, lo sigue siendo, pero diversos acontecimientos han agitado las aguas del Atlántico que, a un mismo tiempo, unen y separan a Europa y a América. No es la primera vez que las relaciones transatlánticas se encuentran en crisis pero existe coincidencia en apreciar que, en esta ocasión, se trata de una crisis profunda y que por sus características específicas puede resultar más difícil de superar que las del pasado.

A pesar de estas divergencias, ni Europa ni Estados Unidos pueden renunciar a mantener unas relaciones estrechas y que conciernen a la práctica totalidad de sus respectivas sociedades. Fundada en unos valores comunes de defensa de la libertad y los derechos humanos, reforzada por la batalla común que libraron durante dos guerras mundiales y una larga guerra fría, el vínculo transatlántico resulta esencial para garantizar que las sociedades democráticas no se vean amenazadas por los nuevos riesgos. Quienes predijeron una inevitable desaparición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) una vez que desapareció la amenaza militar de la Unión Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y del Pacto de Varsovia tuvieron que modificar rápidamente sus análisis.

Hoy en día, el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, junto a la pervivencia de conflictos e inestabilidades apoyados por armamentos convencionales, siguen haciendo indispensable disponer de un vínculo transatlántico fuerte y adaptado a las nuevas condiciones en que se plantean estos riesgos para la seguridad.

Por lo tanto, parece conveniente que se analicen en profundidad las razones que han llevado a esta crisis en las relaciones transatlánticas, que se haga balance de

los valores e intereses que ligan a Europa y Estados Unidos y de los elementos de fricción que existen en esas relaciones y, finalmente, que se aborden con una renovada voluntad política las propuestas más adecuadas para reconstruir y reforzar esta alianza.

Este es, en definitiva, el objetivo de este estudio que, desde una perspectiva española, pero que es por sí misma también europea y transatlántica, busca realizar una aportación que ayude a clarificar unas posturas no siempre bien entendidas y a evitar que las percepciones, a menudo emocionales, de los unos respecto de los otros puedan crear obstáculos adicionales que en nada benefician al interés común que comparten Estados Unidos y Europa.

Para ello, se parte de los «Fundamentos históricos del vínculo transatlántico. Desde la firma del Tratado de Washington hasta la caída del muro de Berlín», que analiza con detalle el coronel de Infantería de Marina don Jesús R. Bacas Fernández. Sin un correcto conocimiento del pasado no se puede construir con solidez el futuro y lo cierto es que Europa y Estados Unidos tienen un rico pasado en común. Han compartido momentos de dolor y de satisfacción y han sabido siempre realizar los sacrificios que fuesen precisos cuando los intereses esenciales de seguridad de alguno de los aliados estaban en peligro.

También ha habido momentos de desencuentro y desavenencias. En el plano de la seguridad, en el terreno económico y comercial, en cuestiones medioambientales o en el ámbito estrictamente diplomático, pero en todos los casos fue posible hallar soluciones que no ponían en cuestión la naturaleza estratégica de la relación. La Historia debe aportarnos enseñanzas que puedan resultarnos de utilidad para hacer frente a nuevas situaciones que requieren serenidad y sensatez en los gobernantes y en las opiniones públicas.

Bajo la denominación de «El marco político de las relaciones transatlánticas», de don Miguel Aguirre de Cárcer, se ha querido aportar una visión de conjunto que ayude a enmarcar la situación en que se encuentran hoy las relaciones transatlánticas, que facilite algunas claves de las razones que han provocado esta situación de crisis y de las perspectivas para superarla. Sin perjuicio de que su incidencia abarca otros planos, son claramente los ámbitos políticos y de seguridad los que más influencia están teniendo en la definición de unas relaciones

transatlánticas adaptadas al nuevo contexto internacional de principios del siglo XXI. De ahí la necesidad de prestar una especial atención al marco de referencia en que se plantean y se desenvuelven estas relaciones para poder considerar a continuación en mayor detalle algunos ámbitos específicos.

En este sentido, don Manuel Acerete Gómez aporta sus profundos conocimientos sobre «La Alianza Atlántica y la Política Europea de Seguridad y Defensa» para exponer la evolución reciente de la relación entre Europa y Estados Unidos en materia de seguridad y defensa. La voluntad europea de dotarse de una verdadera dimensión propia de defensa ha modificado de manera significativa la comunidad de defensa occidental. En este área es donde posiblemente existen mayores riesgos de que las percepciones sobre las verdaderas intenciones de los demás aliados puedan incidir negativamente en un desarrollo equilibrado de las relaciones transatlánticas.

Los principios acordados en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo y los acuerdos alcanzados entre la OTAN y la Unión Europea bajo la denominación de «Berlín Plus» siguen constituyendo las bases para esta cooperación, pero a cada paso que se da surgen nuevas dificultades y juicios de intenciones que obstaculizan el proceso. Nadie duda que tanto Europa como Norteamérica se beneficiarían mutuamente de un reforzamiento de la capacidad en materia de defensa de la Unión Europea. La clave está en que este reforzamiento de la dimensión de defensa europea se realice de forma compatible con la OTAN en lugar de en contraposición a la OTAN o en competencia con Estados Unidos. La dificultad está en determinar cómo se traduce en la práctica el respeto a estos principios, máxime cuando no está todavía plenamente concluido el debate en Europa sobre las modalidades y los límites de la política europea de defensa.

A continuación, el también coronel de Infantería de Marina don Manuel M. Durán Ros realiza un análisis sobre «La relación transatlántica tras el 11 de septiembre», para aportar algunas consideraciones iniciales sobre las consecuencias de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S). Nunca se insistirá suficientemente sobre la incidencia que están teniendo los dramáticos atentados del 11-S en la definición de las relaciones internacionales en estos principios del siglo XXI.

No se trata meramente de valorar cómo la aparición de este terrorismo internacional nos induce a modificar nuestros comportamientos o doctrinas. Es imprescindible destacar que el 11-S ha hecho variar de modo trascendental la forma en que el pueblo norteamericano percibe su propia seguridad, haciendo surgir un profundo sentimiento de vulnerabilidad, y la Administración Bush ha adoptado un conjunto de medidas políticas que han conllevado la aparición de una nueva doctrina estratégica para dicho país. Al desarrollar estos nuevos planteamientos de seguridad, la Administración norteamericana se ha hecho eco de este cambio en su opinión pública, y no los ha provocado como sostienen algunos. Una cuestión distinta, susceptible de mayores debates, es determinar si algunos sectores de dicha Administración han utilizado el 11-S para promover una política que llevase al derrocamiento del régimen de Saddam Hussein.

En todo caso, dada la posición hegemónica que tiene Estados Unidos en la actualidad, la comunidad internacional en su conjunto se ha visto condicionada por estos cambios. Las relaciones entre Europa y Estados Unidos tampoco podían quedar ajenas a estas transformaciones. Es posible que no tengamos todavía suficiente perspectiva histórica para valorar adecuadamente todas las consecuencias que ha traído consigo el 11-S pero hay ya una serie de indicadores sobre la nueva política de seguridad de Estados Unidos que, sin perjuicio de que puedan variar en el futuro, merecen ser reseñados y valorados.

Uno de los aspectos más significativos en las relaciones de defensa entre Europa y Estados Unidos es la gran disparidad existente entre ambos en cuanto al esfuerzo presupuestario que dedican a la defensa y al desarrollo tecnológico de nuevos sistemas de defensa. El comandante don Sergio Lerma Verde aporta su preparación y conocimientos específicos para estudiar este aspecto de la relación transatlántica que sigue constituyendo la «asignatura pendiente» para la gran mayoría de los países europeos. El llamado gap defensivo entre Europa y Estados Unidos ha continuado agrandándose hasta el punto de que puede llegar a poner en peligro en un futuro no muy lejano una verdadera interoperabilidad entre las fuerzas de los países de la OTAN.

Los esfuerzos que se hacen en la OTAN, como las decisiones adoptadas en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002 para modificar y reforzar considerablemente las capacidades de defensa, y en la Unión Europea, van sin

duda en la dirección correcta. Pero ya no resulta suficiente que los países europeos formulen unas meras declaraciones colectivas de voluntad política si no vienen acompañadas por unas decisiones a nivel nacional que a su vez las traduzcan en realidades concretas, ya sean nuevos y más avanzados sistemas de armamento, medios de transporte más modernos y con mayor capacidad de proyección, estructuras militares más adaptables y con mayor integración multinacional, etc. Si Europa quiere realmente jugar un papel relevante en la escena internacional y las opiniones públicas europeas resienten el papel hegemónico que desarrolla Estados Unidos, deben asumir plenamente sus responsabilidades y dedicar a la defensa los medios y esfuerzos que resultan imprescindibles para que su voz cuente de verdad y puedan tener una influencia significativa en la gestión de las crisis y conflictos.

Finalmente, el diplomático don Antonio Millán Campuzano nos presenta un ámbito más alejado de los aspectos de seguridad y defensa pero de indudable trascendencia en el clima global de «Las relaciones transatlánticas: su dimensión económica». Aun siendo mucho más importante lo que une a Europa y Estados Unidos que lo que les separa, tampoco cabe desconocer la incidencia que tienen las controversias entorno al comercio mundial o a la protección internacional del medio ambiente.

Ciertamente, las relaciones transatlánticas nunca han sufrido crisis insuperables por este tipo de controversias, muchas de las cuales terminaban siendo resueltas mediante negociaciones o arbitrajes en los foros internacionales, pero a uno y otro lado del Atlántico existen importantes sectores de opinión cuyos intereses se ven seriamente afectados y que presionan sobre los respectivos gobiernos. Los mecanismos creados por la Unión Europea y Estados Unidos para gestionar estos problemas están demostrando su utilidad para rebajar tensiones y buscar fórmulas de compromiso o, si no queda otro remedio, para seguir conviviendo en la discrepancia.

En definitiva, las amenazas a la seguridad de los países de Europa y Norteamérica son ahora bien distintas que durante la segunda mitad del siglo XX, época del apogeo del vínculo transatlántico. Pero la desaparición de la URSS y el Pacto de Varsovia no ha dado lugar a un nuevo mundo en paz. Las imágenes televisivas del derrumbe de las Torres Gemelas de Nueva York deberían servir de recordatorio a cualquier incauto o irreflexivo que crea que podemos ir reduciendo nuestro esfuerzo

de defensa. La paz casi nunca se ha logrado sólo mediante la defensa, pero en ningún caso se ha dispuesto de una verdadera seguridad sin contar con los medios necesarios para defender las posiciones y principios propios.

Europa y Estados Unidos no tienen nada que ganar de una quiebra del vínculo transatlántico. Es verdad que el contexto estratégico mundial se ha modificado de forma muy significativa y, en consecuencia, las relaciones transatlánticas deben adecuarse a esta nueva situación. Hasta ahora han demostrado que son capaces de adaptarse a los cambios habidos desde el año 1945 e incluso de superar las divergencias y crisis que han jalonado su larga relación. Ha llegado el momento de formular un nuevo Pacto Transatlántico Renovado que reafirme la solidaridad entre los pueblos democráticos europeos y norteamericanos y que establezca unas bases claras y sólidas en la alianza de defensa, adaptadas a las nuevas necesidades de seguridad de principios del siglo XXI, entre los países miembros de la Unión Europea y de la OTAN.

MIGUEL AGUIRRE DE CÁRCER

Director del gabinete del presidente del Congreso de los Diputados.

CAPÍTULO PRIMERO

**FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DEL VÍNCULO
TRANSATLÁNTICO. DESDE LA FIRMA DEL TRATADO
DE WASHINGTON
HASTA LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN**

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DEL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO. DESDE LA FIRMA DEL TRATADO DE WASHINGTON HASTA LA CAIDA DEL MURO DE BERLÍN

Por JESÚS R. BACAS FERNÁNDEZ

Introducción

«Desde la caída del muro de Berlín...» Esta sentencia, o alguna otra muy similar, era frecuentemente utilizada, hasta no hace mucho tiempo, para dar entrada a cualquier trabajo monográfico, estudio o ensayo que, sobre temas de Defensa o relaciones internacionales, se desarrollaban en las Escuelas de Estado Mayor o en multitud de foros de estudios estratégicos.

Ciertamente, los sucesos de aquel ya lejano 16 de noviembre de 1989, marcaban el final de un importante periodo histórico que con el nombre de guerra fría, configuró las relaciones internacionales a lo largo de 40 años. La caída del «imperio» soviético y el consiguiente desmoronamiento del sistema bipolar que había conformado el panorama estratégico en aquella época, dio paso a un nuevo escenario, radicalmente distinto, cuyas principales características venían básicamente definidas por la incertidumbre de las amenazas y el afianzamiento de los Estados Unidos, no sólo como indiscutible única potencia mundial sino la mayor jamás conocida a lo largo de la Historia, lo que la ha hecho acreedora al «título» de «hiperpotencia», con el que se trata de expresar el, hoy día inalcanzable, poder militar, económico y tecnológico que acumula esta nación.

De aquel periodo también emergía una nueva Europa, la Europa comunitaria, convertida en innegable potencia económica que, superados los efectos traumáticos que dejaron en el continente las dos grandes guerras, iniciaba, no sin dificultades, en el marco de una estabilidad y una prosperidad sin precedentes, el camino hacia la inevitable integración política que precisa para la defensa de los intereses nacidos

de su integración económica.

Esta nueva Europa, forjada a lo largo de las cuatro décadas que duró la guerra fría, debía gran parte de su desarrollo precisamente al antagonismo de las potencias emergentes tras la Segunda Guerra Mundial cuya confrontación forzó el establecimiento de las grandes alianzas protagonistas del momento: la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia que, bajo los liderazgos respectivos de Estados Unidos de América y de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), dieron lugar a los llamados bloques oriental y occidental. Así, mientras medio continente sufría la dictadura política de la dominación soviética, la Europa comunitaria vivía, bajo la protección de la seguridad garantizada que le proporcionaba la Alianza Atlántica y el desarrollo democrático de su sociedad, las décadas más prósperas de su historia.

No han pasado 15 años desde aquel 16 de noviembre cuando, con motivo de la intervención Norteamericana en Irak, se produce una de las mayores crisis en las relaciones trasatlánticas que se haya conocido en la historia de la Alianza. Titulares como: «Se rompe la Alianza» (*Cambio 16*, 18 de febrero de 2003), «La mayor división mundial» (*La Clave*, 18 de febrero de 2003), «Desencuentros entre Europa y Norteamérica» (*ABC*, 20 de febrero de 2003), etc. Aparecen continuamente en los medios de comunicación seguidos de artículos en los que el resultado de los distintos análisis es prácticamente coincidente en cuanto al daño infringido a las relaciones entre los Estados Unidos y Europa.

«... la grieta afecta a la mismísima Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el vínculo transatlántico creado entre 12 países europeos y norteamericanos el día 4 de abril de 1949 y que, hasta ahora, había sobrevivido, mal que bien, a los cambios históricos europeos tras la Segunda Guerra Mundial y a los rifirrafes circunstanciales entre el viejo y el nuevo continente» (1).

Sin embargo, estos rifirrafes, distaron en muchas ocasiones de ser meros desacuerdos en los puntos de vista entre aliados, constituyendo profundas crisis de igual o mayor alcance de la que asistimos en estos momentos. La crisis del canal de Suez o la salida de Francia de la estructura militar de la Alianza no pueden ser calificadas como simples «rifirrafes» circunstanciales.

Sí es cierto que la existencia de un «enemigo» común constituyó un importante elemento de cohesión en la OTAN, no es menos cierto que, a pesar de ello, las relaciones trasatlánticas durante la guerra fría no han estado exentas de tensiones. De esta forma, no es extraño que, desaparecida la URSS, las viejas tensiones afloren ante cualquier situación de crisis, poniendo en evidencia las diferencias que existen a ambos lados del Atlántico, con el riesgo de que al final, las relaciones queden definitivamente dañadas.

Es en ese periodo de la guerra fría, no sólo el período en el que se establecen y consolidan, mal que bien, los actuales fundamentos de la OTAN, sino que es precisamente en ese período, potenciado por Estados Unidos, en el que se dan los primeros pasos en la constitución de esa gran comunidad europea tanto tiempo soñada y cuyo difícil posterior desarrollo va a tener una gran influencia sobre las relaciones transatlánticas.

Constituye pues la guerra fría una etapa histórica en las relaciones entre Estados Unidos y Europa, sin cuya perspectiva difícilmente puede llegar a comprenderse el estado actual de dichas relaciones. En este documento se analizarán los aspectos más importantes de la esencia de esta relación, su evolución, los problemas surgidos y las causas de las desavenencias, lo que puede ayudar a explicar esa permanente, al menos en apariencia, contradicción de una alianza en continua quiebra mientras simultáneamente se «fortalece» con la adhesión de nuevos miembros, antes adversarios.

Los orígenes de la Alianza

Europa tras las dos guerras mundiales.

Los primeros pasos hacia la integración europea

El final de la Primera Guerra Mundial va a significar para Europa el fin de su hegemonía. Ninguno de los tres grandes imperios europeos: ruso, alemán y el imperio austro-húngaro, sobrevivió a la guerra. Con una Europa, completamente agotada tras largos años de conflictos que supusieron enormes pérdidas tanto humanas como económicas, la Primera Guerra Mundial provocó una de las más profundas transformaciones del orden internacional de toda la Historia:

«... El final del siglo XIX ya nos mostró la vitalidad y potencia de ciertas

naciones extra europeas, unas, como Estados Unidos nutridas de sangre de la misma Europa, otras, caso del Japón, formadas a partir de sus modelos y consejos. La guerra, al precipitar el despegue de estos recién llegados, al provocar el empobrecimiento de las virtudes productivas de Europa, al crear de esta manera un profundo desequilibrio entre ellos y nosotros, ¿no ha abierto para nuestro Viejo Continente una crisis de hegemonía y expansión?» (2).

No obstante, es el final de la Segunda Guerra Mundial el que va a marcar definitivamente el ocaso de Europa, destruida y empobrecida económica, social y políticamente, mientras las potencias antagónicas emergentes, Estados Unidos y la URSS, se consolidan definitivamente.

En este periodo, con la desaparición de los fascismos, aparecen las nuevas corrientes ideológicas que van a dirigir las políticas europeas: la socialdemocracia, la democracia cristiana y el comunismo. Esta última, aunque constituye prácticamente la única ideología en los países del bloque oriental, va a tener, en los primeros momentos de la posguerra una gran influencia en la Europa Occidental siendo, los partidos comunistas especialmente fuertes en Francia e Italia.

Pero otra idea también va a resurgir con fuerza en este periodo. La de la integración europea. Tras la catástrofe, a la que había conducido al continente la rivalidad nacionalista, se hizo evidente la necesidad de algún tipo de integración que marcara una nueva manera de reordenar el mapa político europeo. Esta idea cuyo origen habría que buscarlo en las mismas raíces del imperio romano, había tenido en el primer ministro francés, en el período entre guerras, Arístide Briand, uno de sus mayores defensores:

«Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal; estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad, que les permita, en los momentos que se estimen oportunos, hacer frente a las circunstancias graves, si es que estas surgen.[...] Evidentemente, la asociación tendrá efecto sobre todo en el dominio económico: esa es la cuestión que más presiona...» (3).

Tres realidades mostraban la necesidad de esta nueva orientación hacia la integración europea:

1. La conciencia de los europeos de su propia debilidad. La Segunda Guerra Mundial había puesto fin definitivo a la tradicional hegemonía europea en el mundo. Las dos nuevas superpotencias, Estados Unidos y la URSS, tenían un poder económico, político y militar muy superior al del heterogéneo conjunto de estados europeos.
2. La convicción de que había que evitar por todos los medios la vuelta a un enfrentamiento entre los Estados europeos. Las dos guerras mundiales se habían iniciado como «guerras civiles» europeas, y el continente había sido el principal campo de batalla en ambas. Se trataba, esencialmente, de buscar un acomodo entre Francia y Alemania. La unidad era el camino para garantizar la paz.
3. El deseo extendido entre muchos europeos de crear un continente más libre, justo y próspero en el que las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia.

En el año 1946, el ex primer ministro británico Winston Churchill pronunció un discurso en la Universidad de Zurich (Suiza), que es considerado por muchos como el primer paso hacia la integración durante la posguerra:

«Quisiera hablar hoy del drama de Europa [...] Entre los vencedores sólo se oye una Babel de voces. Entre los vencidos no encontramos sino silencio y desesperación [...] Existe un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa. [...] Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse» (4).

Pero mientras la Europa Occidental se afana por buscar soluciones que proporcionen la necesaria estabilidad al continente, la URSS inicia una política expansionista que añade, a las «conquistas» efectuadas durante la guerra, la dominación de una serie de países centroeuropeos que se incorporan al imperio soviético en un proceso de «conquista sin guerra», a través del control ejercido sobre los aparatos de Estado y medios de comunicación, en aquellos países en los que el victorioso Ejército Rojo se ha asentado. En el año 1945, Wiston Churchill denuncia en una conferencia en Fulton (Missouri, Estados Unidos) que:

«... una cortina de acero ha caído sobre Europa desde el Adriático hasta el Báltico...»

Por otra parte, esta expansión corría serios peligros de extenderse al occidente del continente europeo a través de la ideología de los partidos comunistas, especialmente poderosos en Francia e Italia. Ideología que encontraban un excelente caldo de cultivo en la lenta recuperación tras la devastación de la guerra.

Esta situación provoca el deterioro en las relaciones entre los antiguos aliados. El diálogo que caracterizó la Conferencia de Yalta ya no es tan evidente en Potsdam. Finalmente, la violación soviética en Polonia de los Acuerdos de Yalta, a principios del año 1947 va a significar la ruptura definitiva.

Por aquel tiempo, Rusia tenía un Ejército de más de 4.000.000 de hombres en pie de guerra y equipados con el más moderno armamento, mientras mantiene la producción de material bélico a pleno rendimiento. Además está comprometido en la formación y organización de los ejércitos de sus países satélites, lo que suponía, en el caso de Rumania, Hungría y Bulgaria una clara violación del tratado de paz que habían firmado estos países. Frente a esa amenaza, se encuentran unas fuerzas debilitadas por el conflicto, descoordinadas y carentes de moderno equipamiento.

Ante esta situación, el 22 de enero de 1948, Ernest Bevin, ministro de Asuntos Exteriores envía a la Cámara de los Comunes una propuesta para la firma de acuerdos bilaterales de mutua asistencia con Bélgica, Holanda y Luxemburgo, al igual que el firmado mediante el Tratado de Dunkerque con Francia. Previamente Ernest Bevin había comunicado al secretario de Estado de los Estados Unidos su deseo de impulsar un tipo de unión en la Europa Occidental respaldada por los americanos. La idea fue bien acogida por el general Marshall quien informó la

conveniencia de seguir un modelo al estilo del Tratado de Río dado que el Tratado de Dunkerque estaba dirigido a contrarrestar cualquier posible agresión alemana. En el mismo sentido se expresaron los Gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En cualquier caso, los países europeos reconocen la necesidad de contar para una defensa segura con la ayuda americana.

El día 17 de marzo de 1948, se firma el Tratado de Bruselas en el que junto a los aspectos puramente defensivos, se hace mención a la necesidad de estrechar los lazos económicos y culturales entre los signatarios. El mismo día de la firma del Tratado, el presidente Truman en una alocución al Congreso dijo:

«Estoy seguro de que la determinación de los países libres de Europa de protegerse ellos mismos, será seguida por la misma determinación por nuestra parte para ayudarles.»

Estados Unidos. Del aislacionismo al Plan Marshall

En el otro lado del Atlántico, la Segunda Guerra Mundial va traer como consecuencia el final del tradicional aislacionismo americano, doctrina basada en el rechazo a implicarse en alianzas permanentes y en los asuntos europeos, que contaba con una larga tradición, herencia del pensamiento político de Washington.

Aunque tras la Primera Guerra Mundial se produce un primer intento de acabar con el aislacionismo, de la mano del presidente Wilson, el rechazo del Senado a la firma del Tratado de Versalles y del Pacto de la Sociedad de Naciones en 1919 y la posterior victoria en las elecciones de 1920 del Partido Republicano, sumieron de nuevo a Estados Unidos en su tradicional postura, acentuada por el impacto de la depresión económica:

«... La constitución de la Sociedad de Naciones que estamos estudiando implica un problema que sobrepasa con mucho todos los demás. Se nos pide que abandonemos por primera vez la política exterior de Washington [...] Tenemos en este país un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El mejor y más libre gobierno del mundo. A este gobierno, que era el de Lincoln, se le pide que para muchos asuntos importantes se constituya en un gobierno de, por y para otros pueblos...» (5).

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la decisión de tomar parte en el conflicto, América va a iniciar el abandono de su postura aislacionista y va a optar por una política de decidido intervencionismo internacional. La firma de la resolución Vandenberg el 11 de junio de 1948, supuso el abandono «oficial» de la Doctrina Monroe y el fin del aislacionismo americano.

Las causas que van a conducir a este giro radical en la política exterior americana van a estar influenciadas por los siguientes factores:

1. La constatación de la propia posición de liderazgo mundial y de su cualidad de superpotencia, acrecentada con la posesión en exclusiva del arma nuclear.
2. La existencia de otra superpotencia, de ideología antagónica con una clara actitud expansionista.
3. Los cambios producidos en el concepto de seguridad norteamericana que van a quedar ligado al control de, entre otras zonas, del océano Atlántico, por donde discurre buena parte del comercio americano.

Estados Unidos que habían perdido casi 400.000 hombres en los campos de batalla europeos, una vez finalizada la contienda comienzan la retirada y desmovilización de sus fuerzas del continente europeo, y un año después de que los alemanes se rindieran a las potencias aliadas, de unos efectivos que habían llegado a alcanzar la cifra de algo más de 3.000.000, apenas quedaban 4.000.000 hombres.

La Doctrina del presidente Roosevelt, por otra parte, era la de que, a pesar de las distintas concepciones ideológicas y los antagonismos entre las ideologías de las dos superpotencias, la convivencia pacífica de ambas era posible. Roosevelt, es un idealista que acude a Yalta con el convencimiento que se puede llegar a un entendimiento con la URSS y trabajar juntos por un mundo más estable. Convencido de que la seguridad colectiva se puede garantizar con la creación de un adecuado organismo internacional, impulsa la creación de Naciones Unidas, surgida de los acuerdos con Gran Bretaña suscritos con la Carta Atlántica, como sustituto de la Sociedad de Naciones que había demostrado su ineficacia.

Truman que no comparte la fe Roosevelt respecto a la posibilidad de cooperación con los rusos, comprueba en Potsdam las dificultades que existen para el diálogo con los Soviéticos. En el periodo 1945-1948, el expansionismo soviético en el

continente es visto con temor por los países de Europa Occidental, que, faltos de recursos y de liderazgo, miran hacia América temerosos de que, finalizada la guerra, volviera a su tradicional aislacionismo. Los malentendidos que se han venido produciendo a lo largo del año 1946 con los antiguos aliados soviéticos van a demostrar la imposibilidad de cualquier tipo de colaboración y la política americana se va a ir inclinando a mantener una postura de fuerza frente a Rusia.

Pero va a ser Grecia el detonante de la reacción americana que con el nombre de la «Doctrina Truman» va a dar lugar al comienzo de una nueva era en las relaciones internacionales, la guerra fría, y va a conducir a establecer el vínculo transatlántico por el que Estados Unidos se comprometía en la seguridad de la Europa Occidental ante la amenaza soviética.

Grecia sufre una guerra civil entre los monárquicos apoyados por Gran Bretaña y la guerrilla, en el Norte, apoyada por fuerzas comunistas. Gran Bretaña, agotada económicamente se replantea su papel de potencia preponderante en el Mediterráneo Oriental y hace llegar a Estados Unidos su incapacidad para continuar ayudando a la monarquía griega a para el avance comunista que de triunfar dejaría a Turquía y Oriente Medio a merced de la URSS.

La reacción americana fue inmediata. El día 12 de marzo de 1947, el presidente Truman se dirigió al Congreso para solicitar ayuda económica para Grecia así como la autorización para enviar misiones civiles y militares a la zona:

«... Uno de los objetivos fundamentales de la política exterior de Estados Unidos es la creación de condiciones en las cuales nosotros y otras naciones podamos forjar una manera de vivir libre de coacción [...] Sin embargo, no alcanzaremos nuestros objetivos a menos que estemos dispuestos a ayudar a los pueblos libres a preservar sus instituciones libres y su integridad nacional frente a los movimientos agresivos que tratan de imponerles regímenes totalitarios [...] Debemos ayudar a los pueblos libres a cumplir sus propios destinos de la forma que ellos mismos decidan [...] Ayudando a las naciones libres e independientes a conservar su independencia, Estados Unidos habrá de poner en práctica los principios de la Carta de Naciones Unidas...» (6).

Afirmando que Estados Unidos ayudarían a cualquier gobierno que hiciera frente a

la amenaza comunista, la Doctrina Truman, el presidente norteamericano proclamó la voluntad de su país de aplicar una «política de contención» del comunismo (*containment*).

Aprobada por el Congreso la ayuda solicitada por Truman, se van a enviar inmediatamente barcos de guerra al Mediterráneo Oriental, barcos que darían origen, posteriormente, a la actual VI Flota. Pero Estados Unidos comprenden que el problema europeo es de mayor magnitud. Europa empobrecida y desestabilizada es el caldo de cultivo idóneo para que arraiguen las ideas comunistas lo que constituye una amenaza geopolítica para los intereses americanos, para los que la pérdida de Europa supone la pérdida de un mercado clave además de abrir las puertas del norte de África a la expansión comunista de donde podría saltar al continente americano.

Hay que tener en cuenta que el concepto de seguridad nacional que había emergido en 1945, la defensa adelantada, trataba de preservar el territorio de los Estados Unidos mediante el establecimiento de una esfera de influencia en el hemisferio occidental, el dominio del Pacífico y del Atlántico y el establecimiento de un sistema de bases exteriores para «ensanchar» las fronteras estratégicas y permitir desde ellas la proyección del poder. Todo ello junto al mantenimiento de la superioridad nuclear (aunque en aquellos momentos ejercen el monopolio del arma nuclear, son conscientes que el que la URSS disponga de la misma es cuestión de tiempo).

De esta forma, para contrarrestar la amenaza comunista, en junio de 1947, el secretario de Estado americano, general Marshall, anunció el Programa de Recuperación Europea, conocido como el Plan Marshall, tratando de conseguir una recuperación económica de Europa que permitiera la estabilidad política necesaria para la implantación de regímenes democráticos capitalistas.

Con la puesta en marcha del Plan Marshall, no sólo va a dar comienzo la reconstrucción económica de Europa sino que simultáneamente se está sembrando la semilla de la integración europea. La ayuda, que está abierta a todos los Estados europeos, incluida la URSS, se establece que deberá ser distribuida por los propios europeos a través de mecanismos europeos. Con ello se trataba, además de animar la creación de un mercado regional que aceleraría la recuperación económica, de fomentar la creación de actitudes unitarias que reforzarían la unidad europea y las

relaciones con Estados Unidos, elementos necesarios para el desarrollo de la política de contención. La creación en 1948 del Organismo Europeo de Cooperación Económica, encargado de la distribución de la ayuda americana, va a ser el primer paso en la construcción europea.

La URSS viendo en el Plan Marshall un instrumento del imperialismo capitalista americano, no sólo rechaza la ayuda sino que fuerza asimismo a los Gobiernos de Polonia y Checoslovaquia a hacer lo mismo. En septiembre del mismo año, se crea el Kominform, órgano que aglutina todos los partidos comunistas de Europa, incluidos los de la Europa Occidental con el objetivo de luchar contra el Plan Marshall. Se consuma de esta manera la división ideológica de los dos bloques. La satelización de los países del Este ha comenzado:

«La finalidad que se plantea la nueva corriente expansionista de los Estados Unidos es el establecimiento de la dominación universal del expansionismo americano. Esta nueva corriente apunta a la consolidación de la situación de monopolio de Estados Unidos sobre los mercados internacionales [...] A medida que nos vamos alejando del final de la contienda, más netamente aparecen señaladas las dos principales direcciones de la política internacional de la posguerra, correspondientes a la distribución de las fuerzas políticas en dos campos opuestos: el campo imperialista y antidemocrático, de una parte, y el campo antiimperialista y democrático, de otra» (7).

Apenas el Plan Marshall se pone en marcha cuando estallan las crisis más importantes del periodo de la posguerra. El «golpe de Praga» y el bloqueo de Berlín.

La República Checoslovaca, presidida por Benes, va a intentar salirse de la influencia soviética y mientras trata de firmar un tratado de amistad con Francia, solicita entrar en el Plan Marshall. En febrero de 1948. El líder comunista Gottwald, apoyado por Stalin, hace un llamamiento a la huelga general que se ve apoyada por «milicias de trabajadores» que frenan cualquier resistencia de las fuerzas democráticas. Benes es apartado del poder y los comunistas que no tenían la mayoría van a gobernar hegemónicamente. En pocos días, la democracia checoslovaca se vio convertida en otra «democracia popular».

El «golpe de Praga» aceleró el enfrentamiento ya iniciado anteriormente sobre la cuestión alemana. Abandonadas las negociaciones para acordar un estatus político común a la Alemania ocupada tras el fracaso de la Conferencia de Londres en 1947, los representantes de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia se reunieron y alcanzaron los Acuerdos de Londres (abril-junio de 1948) para iniciar un proceso constituyente en sus zonas de ocupación.

En 1948, los aliados occidentales unifican sus zonas y crean una nueva moneda, única, para sus zonas de ocupación: el *Deutschemark*. Los soviéticos, por su parte, reaccionaron aplicando una reforma en su zona en la que incluyeron a la ciudad de Berlín, a la que consideraban parte integrante de la zona soviética. Cuando los occidentales trataron de introducir el *Deutschemark* en sus zonas de ocupación de Berlín, los soviéticos interrumpieron las comunicaciones terrestres entre las zonas de ocupación occidental y Berlín Occidental.

Desconcertados inicialmente por la reacción soviética, enseguida, los norteamericanos, con una pequeña ayuda británica, organizaron un puente aéreo con el que a lo largo de los 11 meses de bloqueo consiguieron abastecer al Berlín Occidental. El día 12 de mayo de 1949 Stalin levantó el bloqueo de Berlín.

Se establece el vínculo transatlántico. El Tratado de Washington

El efecto de estas dos crisis va a precipitar los acontecimientos hacia la firma del Tratado de Washington.

Como se ha visto, el temor del expansionismo soviético y la falta de medios y mecanismos eficaces para hacerle frente, forzó a los países de la Europa Occidental, respaldados por Estados Unidos, a firmar el Pacto de Bruselas mediante el que se constituyó una alianza defensiva formada por Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Sin embargo, la falta de medios para poder hacer efectivos los propósitos de la alianza, hizo que las miradas se dirigieran de nuevo hacia Washington buscando algún tipo de compromiso americano en la defensa europea.

Los acontecimientos de Praga y Berlín iban a provocar que las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado del Atlántico Norte se aceleraran. En abril de 1948, se reunían en Londres los ministros de los países firmantes del Tratado para

determinar las necesidades de equipo militar y la cantidad de material militar que habría que solicitar a Estados Unidos para suplir las carencias de los Estados miembros de la alianza. A dichas reuniones comenzaron a acudir representantes de Estados Unidos y Canadá en calidad de «no miembros».

En septiembre del mismo año se creó la Organización de Defensa de la Unión Occidental cuyo cuartel general se estableció en Fontainebleau.

Mientras tanto, con una concepción estratégica que implicaba el establecimiento de bases militares fuera del territorio continental, con una implicación cada vez mayor en los asuntos europeos y con el reconocimiento del enfrentamiento ideológico con la URSS, no es de extrañar que el 11 de junio de 1948 el senado de los Estados Unidos aprobara, la resolución Vandenberg que autorizaba la integración americana en alianzas permanentes defensivas fuera del territorio nacional. Por aquel tiempo la idea de una alianza que estableciera un único sistema de defensa y que englobara al recién firmado Tratado de Bruselas, había sido lanzada en la Cámara de los Comunes en Canadá por Saint-Laurent y había sido bien acogida al otro lado del Atlántico en Westminster.

El día 6 de julio de 1948 empezaron en Washington, entre el Departamento de Estado de Estados Unidos y los embajadores de Canadá y de los países firmantes del Tratado de Bruselas. Desde un principio quedó claro, que cualquier tratado que pudiera surgir debería estar en el marco de la Carta de Naciones Unidas. Las conversaciones finalizaron el 9 de septiembre con un informe a los gobiernos en el que se recomendaba que el Tratado debería: promover la paz y la seguridad, expresar la determinación de las partes a resistir cualquier agresión, definir el área geográfica de aplicación, estar basado tanto en la propia ayuda como en la ayuda mutua, ir más allá de lo puramente militar y promocionar la estabilidad y bienestar de los pueblos del Atlántico Norte y proporcionar los mecanismos adecuados para su implementación.

En cualquier caso, Estados Unidos no deseaban un grado de compromiso de mutua defensa tan fuerte como el del Tratado de Bruselas e introdujeron en el artículo 5 una redacción más acorde con el contenido del Tratado de Río, dejando con ello a juicio de cada nación el tipo de acción a tomar en apoyo de cualquiera de las partes en caso de que esta fuera atacada.

El día 10 de diciembre se comenzó, en Washington, el proceso de redacción del Tratado participando representantes de los siete países. El 15 de marzo de 1949, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal fueron oficialmente invitados a adherirse al Tratado. Finalmente, el Tratado fue firmado el 4 de abril de 1949 por los ministros de Asuntos Exteriores de los 12 países y ratificado posteriormente por los parlamentos respectivos. Tres años más tarde, el 18 de febrero de 1952 Grecia y Turquía formalizarían su incorporación a la Alianza Atlántica.

El Tratado de Washington materializaba el punto de encuentro de las políticas convergentes de la posguerra de Europa y Estados Unidos. Para América, la Alianza le proporcionaba una vía indirecta de enfrentamiento a la URSS a través de la participación en los asuntos europeos mientras que para los estados de Europa Occidental, la Alianza les proveía la necesaria seguridad al amparo de la que se produciría la recuperación económica. Con la firma del Tratado, Estados Unidos se vinculaba permanentemente con la seguridad europea.

A pesar de estas aparentes ventajas, los problemas en la Alianza se puede decir que empezaron casi desde su nacimiento. Si bien el liderazgo americano no fue discutido durante los primeros años de existencia de la Alianza dada la incapacidad de los Estados europeos de hacer frente a la amenaza soviética fuera de la protección proporcionada por el «paraguas nuclear» americano, a partir de mediados de los años cincuenta, la pérdida del monopolio nuclear por Estados Unidos junto al despegue económico y social de la Europa Occidental, configuraban un marco en el que el liderazgo americano empezaba a ser cuestionado. La crisis del canal de Suez en 1956 no sólo evidenció estas diferencias sino que provocó importantes fisuras en la Alianza.

Las relaciones transatlánticas desde 1949 hasta 1989

Los primeros años de la Alianza

Los primeros años de existencia de la Alianza Atlántica van a transcurrir en un ambiente de gran tensión mundial. Al continuo expansionismo soviético se añadía la victoria de los comunistas de Mao Zedong en China y su acercamiento a la URSS, mientras que el conflicto francés en Indochina que comenzó siendo de naturaleza colonial, va a convertirse en un conflicto de ideologías que finalizará,

momentáneamente, con el abandono francés de Vietnam y la división del país en dos partes. El escenario de la guerra fría se expandía al Extremo Oriente donde, en Corea, va a tener lugar la crisis más grave del periodo cuya escalada estuvo cerca de provocar el enfrentamiento directo entre las dos grandes potencias.

Mientras tanto, el 20 de diciembre de 1950, los países firmantes del Tratado de Bruselas deciden integrar su estructura militar en la Alianza Atlántica dando nacimiento a la OTAN. Sin embargo, pese a las aparentes ventajas de la OTAN, los problemas iban a surgir prácticamente desde sus comienzos. Ninguna de las dos potencias europeas signatarias del Tratado, Francia y Gran Bretaña, hicieron grandes esfuerzos en incrementar sus capacidades militares, de forma que prácticamente la única fuerza militar de la Alianza era la proporcionada por Estados Unidos y, aunque en la última mitad de la década de los cuarenta y la primera mitad de la de los cincuenta, las fuerzas convencionales soviéticas sobrepasaban con creces a las tropas aliadas, la existencia del «paraguas nuclear» americano y la certeza de que un ataque implicaría la entrada en el conflicto de sus inmensos recursos constituían el principal poder de disuasión aliado.

No obstante, con la detonación el 29 de abril de 1949 del primer artefacto nuclear soviético, aunque de escasa potencia (similar a la lanzada sobre Hiroshima) y tecnología obsoleta, se puede decir que se ha dado el pistoletazo de salida en una nueva etapa en las relaciones entre los bloques que va a tener también grandes repercusiones en las relaciones entre los aliados.

En este periodo, el predominio de los Estados Unidos sobre la Europa Occidental era incuestionable. Europa Occidental dependía de Estados Unidos para su recuperación económica, su cohesión interna y su defensa. Esta dependencia permitía a los americanos hacer la política de la OTAN limitando el papel de la cooperación aliada a la de la implementación técnica de estas políticas. Los Estados europeos, dada su debilidad económica, su incapacidad para jugar un papel eficaz en el marco internacional y sus miedos tanto a un inminente ataque soviético, como a una retirada americana, adoptaron la política de influenciar las decisiones americanas en vez de desarrollar políticas propias.

Sin embargo, esta situación de hegemonía americana cambiaría a finales de la década de los cincuenta cuando las concepciones estratégicas americanas van a

ser cuestionadas por los aliados europeos que van a mostrar sus disconformidades en asuntos incluso vitales para la propia alianza. Tres son los factores que van a propiciar ese cambio:

1. La recuperación económica y social.
2. Los progresos en la integración europea.
3. El final del monopolio nuclear americano.

Comienza la construcción europea

Con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se da, en 1951, el primer paso importante en la construcción europea. Nace la CECA de la mano de Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, recogiendo las ideas de Jean Monnet que piensa que la integración europea debe nacer del acercamiento franco-alemán. Schuman va a poner en marcha un proyecto consistente en que Francia y la República Federal de Alemania (RFA) depositarán sus competencias sobre el carbón y el acero en manos de un organismo supranacional (la CECA). El proyecto, además de incorporar la RFA a los mecanismos occidentales va a acabar con la tradicional rivalidad franco-alemana. Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo se unen posteriormente al Tratado.

Pero para los defensores de la idea de Europa se necesitaba, además, caminar hacia la integración en los campos político y militar. La guerra de Corea que se desarrolla en aquellos momentos obliga a la retirada de tropas norteamericanas de Europa mientras Francia se encuentra implicada en Indochina. La defensa europea pasaba, pues, por la incorporación alemana lo que implicaba el rearme de la RFA. Esta idea era apoyada fuertemente por Washington; temerosos los americanos de que los soviéticos pudieran planear distraer fuerzas de Corea mediante la creación de algún tipo de problema en Europa, lo que podría ser evitado dotando a la RFA de una fuerza militar. Francia temerosa de un posible rearme alemán lanzó el proyecto de creación de un Ejército multinacional europeo como complemento a la CECA, asegurándose de esta forma el control sobre cualquier posible fuerza militar alemana. El Plan Pleven, así llamado por haber partido del primer ministro francés, René Pleven, fue bien acogido por Adenauer con la esperanza de que la Comunidad de Defensa Europea (EDC siglas en inglés) hiciera innecesaria la existencia de la ocupación aliada de la RFA. El Plan fue firmado por los signatarios

de los seis países de la CECA; sin embargo, cuando iba a ser ratificado en la Asamblea Nacional Francesa, muerto Stalin, finalizada la guerra de Corea y estando reciente la derrota francesa en Indochina, la idea parecía menos urgente mientras la Asamblea se encontraba reticente a la idea de ceder la soberanía sobre una parte de las Fuerzas Armadas nacionales. Tras un intenso debate la Asamblea decide no ratificar la CED. Un año más tarde, la RFA se incorporaba a la OTAN.

El fracaso de la CED arrastró al proyecto de integración político de la Comunidad Política Europea (EPC) y obligó a reconducir el camino de la integración europea que se llevaría a cabo a través de lo único que ha funcionado, la vía económica, con la apertura de un mercado industrial común. De esta forma, los Estados miembros de la CECA firman, en 1957, el Tratado de Roma, en el que se incluirá la CECA, por el que se crean La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comisión Europea para la Energía Atómica (EURATOM). El Tratado establecía que la construcción política europea se efectuaría en tres fases:

1. Establecimiento de una unión aduanera.
2. Creación de un Mercado Común.
3. Establecimiento de una unión económica y monetaria.

Era lógico pensar que la recuperación y la integración económica, llevaría a los líderes de los países de la Europa Occidental a reafirmarse en su propia visión del mundo. Una visión que reflejaba sus propias perspectivas históricas y sus intereses nacionales no siempre coincidentes con los de Estados Unidos. Por otra parte, las propias necesidades competitivas del mercado común obligaban a mantener algún tipo de barreras comerciales contra el mercado exterior por lo que las negociaciones para reducir estas barreras iban a incrementar las disputas entre Estados Unidos y la Europa Occidental tanto más cuanto mayor era la fortaleza del Mercado Común Europeo. Por otra parte, los intereses económicos de la CEE coincidían con el objetivo político de Francia de reafirmar un papel más independiente para Europa, lo que incrementó las tensiones en la OTAN.

Henry Kissinger escribía en el año 1965 acerca de la integración europea:

«Pero sea cual fuere la estructura, origen o grado de la integración europea, [...] hay una cuestión que no puede posponerse indefinidamente: ¿Qué clase de política perseguiría una Europa unida? La hipótesis de que una

Europa unida y los Estados Unidos aplicarían inevitablemente políticas paralelas y sostendrían posturas similares sobre la táctica apropiada no concuerda con la experiencia histórica. La propia identidad se ha formado usualmente mediante la oposición a una potencia dominante. Es improbable que el sentido de identidad europea fuera una excepción a esta regla general; su motivación podría ser muy bien insistir en una visión del mundo específicamente europea» (8).

Esta diferencia en los intereses nacionales se iba a poner pronto de manifiesto con la crisis surgida en 1956 a raíz de los acontecimientos que siguieron a la nacionalización por el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser del canal de Suez. Crisis que iba a tener importantes repercusiones en las relaciones trasatlánticas.

La crisis de Suez. Las primeras fisuras en el vínculo

En julio de 1952, un grupo de oficiales conducidos por el general Mohammad Naguib y el coronel Gamal Abdel Nasser derrocó al rey Faruk de Egipto implantando una república nacionalista, de tendencias socialistas, controlada por Nasser que va a encabezar un movimiento panárabe entre cuyos fines se encuentra la lucha contra Israel y contra el neocolonialismo.

Washington y Londres, trataron de mantener a Egipto fuera de la órbita comunista, proporcionando fondos para la construcción de la presa de Assuán. Sin embargo, el reconocimiento de la China comunista por parte de Egipto, como protesta por la decisión americana de permitir a Francia vender armamento, pretendidamente OTAN, a los judíos, trajo como consecuencia la retirada de los fondos. Cinco días después, Nasser anunciaba la nacionalización del canal de Suez con la intención de financiar la presa de Assuán con el producto del peaje, mientras la URSS se apresuraba a ofrecer asistencia técnica al proyecto.

Si Nasser tenía éxito, el nacionalismo árabe se presentaba como una clara amenaza a los intereses occidentales, en especial de Francia y Gran Bretaña, y a la existencia del Estado de Israel. Para evitarlo, estos tres países trazan un plan secreto para atacar a Egipto bajo el razonamiento de la necesidad de emprender una guerra preventiva ante la asunción de que Nasser estaba planeando cortar los suministros de petróleo a Europa y atacar posteriormente a Israel. Éste ocuparía los altos del Sinaí llegando hasta las estribaciones del canal; los aliados darían un

ultimátum a los contendientes, asumiendo que Egipto no acataría el alto el fuego, con lo que Francia y Gran Bretaña lanzarían sus tropas para «restablecer el orden», recuperando el Canal y ocupándolo militarmente.

El 29 de octubre de 1956, tras el fracaso de las negociaciones en la sede de la Naciones Unidas, por el veto soviético, para garantizar la libre navegación y el uso internacional del canal, los israelíes, de acuerdo con el plan trazado, invaden Egipto lo que provoca la intervención de las tropas franco-británicas que pronto se ven envueltas en duros combates, fallando los planes iniciales. Estados Unidos, temiendo que los verdaderos vencedores en una guerra prolongada fueran los soviéticos y sus clientes árabes nacionalistas, consiguieron la condena de la Naciones Unidas con la aprobación de las resoluciones por las que se exigía el cese de las hostilidades y la retirada de las tropas invasoras. La URSS, temiendo la derrota de Egipto y feliz por poner en un aprieto a los británicos, voto con Estados Unidos en contra de sus aliados y amenazó con utilizar armas nucleares si las tropas franco-británicas no se retiraban. Franceses y británicos, presionados con la retirada americana a las monedas europeas tuvieron que ceder y retirarse.

Por primera y única vez durante la guerra fría, Estados Unidos votó contra sus aliados y lo hizo además alineándose con la URSS. Las consecuencias para la Alianza fueron devastadoras. La crisis había mostrado que los intereses norteamericanos no coincidían con los europeos, quedando el sentimiento que la Alianza no era más que una herramienta de la política americana en la que los europeos actuaban como meras comparsas. Europa, por otra parte, recibía un nuevo golpe en su orgullo al mostrarse, tras el fracaso en la toma del Canal, su incapacidad para actuar militarmente en ausencia de Estados Unidos.

Estados Unidos, por otra parte, dejaban claro que:

3. Las obligaciones de los aliados estaban circunscritas a lo establecido en la Carta del Tratado de Washington, con una naturaleza jurídica precisa.
4. El recurso a la fuerza sólo era admisible, de acuerdo con la Carta, a casos de defensa propia estrictamente definidos.
5. Que Estados Unidos podían establecer relaciones con los países en desarrollo a expensas de sus aliados.

Por otra parte, la postura americana de disociación de sus aliados no obtuvo ninguno de los beneficios que se esperaban. El canal de Suez fue nacionalizado por Egipto, el sentimiento nacionalista se extendió a otros países en la zona convirtiendo a Nasser en el principal líder árabe y, finalmente, la guerra fría se va a extender al Oriente Medio con la entrada en el escenario de la URSS y los Estados Unidos que van a ocupar el hueco dejado con la retirada de Francia y Gran Bretaña.

Pero los efectos de esta crisis, con evidentes paralelismos con la situación que se producía hace escasos meses como consecuencia de la decisión americana de intervenir en Irak, van a repercutir sobre todo en las relaciones franco-americanas que van a estar sino determinadas sí fuertemente influenciadas en el futuro por el desenlace de la crisis. Quizás habría que buscar en aquella decisión de los Estados Unidos de votar contra sus aliados, alineándose con la URSS, las raíces de la posterior decisión francesa de dotarse de una fuerza nuclear independiente de la Alianza.

La cuestión nuclear y el Burdensharing

La «cuestión nuclear», va a tener una influencia decisiva en la modulación de las relaciones transatlánticas, tanto por la propia dinámica que la estrategia nuclear va a imponer en las relaciones internacionales como por el tema específico del control de las armas atómicas. La «cuestión nuclear» va a ser una de las grandes fuentes de tensiones entre los aliados y una de las causas que contribuyeron a provocar la retirada de Francia de la estructura militar, creando con ello una de las mayores crisis en el vínculo transatlántico.

Con el fin del monopolio nuclear americano y a partir de la detonación de un artefacto termonuclear por parte de la URSS, sólo un año después de que lo hicieran Estados Unidos, la estrategia nuclear entra en una compleja fase. Si con el monopolio atómico, el arma nuclear no recibía un tratamiento estratégico muy diferenciado del armamento convencional (salvo por su mayor poder destructivo), el acceso soviético a esta capacidad unido al incremento de la capacidad destructiva de la bomba de fusión conduce a una redefinición de las relaciones internacionales por el dilema que el empleo de dichas armas introduce en la estrategia de los bloques y en la esencia de la estructura de las alianzas.

Mientras que con el monopolio o la hegemonía nuclear americana, la «represalia masiva» es una opción estratégica válida que proporciona un adecuado nivel de disuasión, a partir del año 1957 en que el lanzamiento con éxito por parte de la URSS del primer Misil Balístico Intercontinental (ICBM) y la paridad nuclear de los bloques, esta estrategia va a ser cuestionada.

El armamento nuclear y los misiles intercontinentales han permitido, a la Alianza, basar la seguridad europea en la capacidad de disuasión de las fuerzas de un aliado lejano (Estados Unidos) transfiriendo también a este los mayores riesgos de destrucción si la disuasión falla. En esta situación se plantea un dilema: enfrentada al riesgo de destrucción total ¿Qué nación pondrá en peligro su supervivencia por defender a otra? Este dilema es el que, a juicio del general Gallois (9), ha dejado anticuadas a las alianzas. En este marco, cada país, según Gallois, debería tener su propio arsenal nuclear para defenderse a sí mismo contra un ataque directo.

Pese a todo, con la aceptación de la superioridad terrestre soviética, los aliados europeos confían en la disuasión que proporciona la estrategia de la «represalia masiva». Pero para que esta estrategia sea creíble, el nivel de fuerzas convencionales debe mantenerse dentro de unos niveles. Estas fuerzas actuarían más bien como «disparadores» de la represalia nuclear. No obstante, sólo la existencia de un significativo número de tropas americanas podría garantizar un «nivel de daños» capaz de vencer las lógicas prevenciones de Estados Unidos a la escalada nuclear. El razonamiento era similar al recogido por Henry Kissinger en su libro: *The Troubled Partnership*, achacado a un mariscal francés al que en el año 1912 le preguntaron cuantas tropas británicas necesitaría en la eventualidad de una guerra europea:

«Sólo necesitamos uno, que ya nos encargaríamos nosotros de que lo mataran el primer día de la guerra.»

Respondió el mariscal francés. El problema en la guerra nuclear es saber cuantas divisiones constituyen la garantía de la represalia.

Pero la paridad nuclear iba a traer de la mano una nueva Doctrina Estratégica Americana que iba a añadir mayor virulencia al debate nuclear en el seno de la OTAN. En el año 1961, bajo la Administración Kennedy, se produce un cambio drástico en la estrategia de la «represalia masiva» que es sustituida por la

denominada «respuesta flexible». Se trata de evitar que las únicas opciones fueran el todo o nada, ofreciendo más alternativas incluso en el caso de guerra nuclear generalizada. Sin embargo, la nueva estrategia presenta unas características que la hacen inaceptable a los Estados europeos:

1. Traslada el teatro nuclear a Europa.
2. Exige un dispositivo centralizado de mando y control en el que no tienen cabida otras fuerzas nucleares no controladas por Estados Unidos.

Lo que podía ser admisible en términos globales de la alianza no podía ser asumido por los Estados soberanos europeos para los que a materialización de esta estrategia en su territorio podría suponer tal grado de devastación que haría preferible la rendición incondicional a las fuerzas soviéticas (10). La «respuesta flexible» reduce, además, la credibilidad de los socios europeos respecto a la oportunidad americana de empeñarse en un conflicto nuclear de imprevisible escalada, por lo que quieren un mayor control sobre el armamento nuclear si va a ser utilizado en suelo europeo.

Son estas dudas sobre la respuesta nuclear americana las que llevan a Francia y a Gran Bretaña a construir su propia fuerza nuclear lo que, especialmente en el caso de Francia, crea graves tensiones con Estados Unidos.

Para tratar de solucionar las grandes disensiones que el asunto del control nuclear generaba en la Alianza, surgió la iniciativa de la Fuerza Multilateral (MLF) (11). Iniciativa que nació en el año 1959 durante la Administración Eisenhower y fue retomada y evolucionando a través de las Administraciones de los presidentes Kennedy y Johnson. La MLF «murió» oficialmente en septiembre de 1966. Las complejidades técnicas del proyecto, y el siempre presente problema del control del uso del armamento nuclear (Estados Unidos insistía en la necesidad de un mecanismo de veto), dieron al traste con una iniciativa en la que había que enfrentarse a enormes complicaciones políticas que iban desde limitaciones legales hasta las reticencias nacionales.

Pero los aliados europeos iban a hacer inviable la estrategia de la «respuesta flexible» evitando deliberadamente incrementar las fuerzas terrestres y obligando de esa forma, en la práctica, la ejecución de la respuesta masiva, forzando, en caso de ataque una rápida escalada al nivel nuclear. Por otra parte, los europeos ven cada

vez más lejana la posibilidad de conflicto entre los bloques (la crisis de los misiles cubanos es un exponente de que los grandes no están dispuestos al enfrentamiento) y, a medida que la distensión avanza, menos están dispuestos a gastar en defensa. Los americanos sienten que los europeos no asumen sus cargas y comienza uno de los debates más característicos en la historia de las relaciones transatlánticas: el *Burdensharing*.

La consecuencia de la negativa europea a invertir más en su defensa convencional implica, a cambio de permitir mayores inversiones en las prestaciones sociales que sostienen al «Estado del bienestar», la perpetuación de la hegemonía norteamericana sobre Europa, que a la larga va a contribuir a alimentar el antiamericanismo europeo.

Las difíciles relaciones Francia-Estados Unidos

Las disputas en el seno de la Alianza siempre han tenido dos grandes protagonistas: Francia y Estados Unidos. Ambos países, especialmente bajo la Presidencia francesa del general De Gaulle, han vivido un permanente estado de discusión como si existiera entre ellos, en palabras de Kissinger:

«Una necesidad psicológica de utilizar al otro como blanco» (12).

Pero en el fondo de estas controversias, se encontraban dos diferentes concepciones del orden mundial antagónicas en las que, no obstante, para ambas naciones, Europa jugaba un papel preponderante. Sin embargo, las visiones que ambas tenían acerca de la integración europea, diferían radicalmente.

Estados Unidos visionaban una Europa federal dotada de instituciones supranacionales controladas por un parlamento europeo, mientras que la visión de De Gaulle pasaba por el respeto escrupuloso a las soberanías nacionales, el concepto Nación-Estado que los americanos veían anticuado y obsoleto. Confiaban los americanos en que una Europa constituida federalmente, fuertemente cohesionada, sería una Europa «extrovertida» que compartiría los intereses americanos y a la que podrían asignar responsabilidades que estaba negando a una coalición de Naciones-Estado (incluida la nuclear). Pensaban Estados Unidos, con una visión algo simplista e ignorando la historia y las diferencias culturales europeas, que el modelo americano era aplicable a las naciones europeas que se

habían forjado en siglos de luchas permanentes contra la dominación de otros Estados, también europeos.

Por otra parte, la política norteamericana parecía contribuir especialmente a exacerbar los ánimos franceses. La postura americana durante la crisis del canal de Suez y el distinto trato que recibía Gran Bretaña respecto a Francia en relación con el programa nuclear emprendido por ambos países, contribuyó no poco, a alimentar en Francia el sentimiento antiamericano al sentirse tratados como aliados de segunda categoría por Estados Unidos, mientras el Reino Unido recibía un trato privilegiado. Esta diferencia de trato, las «especiales relaciones» Estados Unidos-Reino Unido, junto a las reticencias británicas iniciales a la incorporación a la CEE, provocaron el abrupto rechazo francés el 14 de enero de 1963 a la solicitud de Gran Bretaña, a la que Francia veía como un posible «caballo de Troya» americano. Días después, el día 22 de enero Francia y Alemania firmaban un Tratado de Amistad que aún perdura.

«...Sobre el que Gran Bretaña haya propuesto su candidatura al Mercado Común. Lo ha hecho después de haber previamente rehusado participar en las comunidades que estamos construyendo ahora, así como después de crear una zona de libre mercado con otros seis estados y, finalmente, después –debo decir que las largas negociaciones mantenidas sobre este tema serán recordadas– después de haber presionado a los seis para evitar que el Mercado Común arrancara. Si Inglaterra, por otra parte, solicita ingresar, pero bajo sus condiciones, esto proporcionará, sin lugar a dudas a cada uno de los seis Estados, y proporcionará a Inglaterra problemas de muy grandes dimensiones...»

Pero los conflictos franco-americanos no derivan exclusivamente de la distinta visión de Europa sino de la propia visión de la naturaleza del vínculo transatlántico. Para Francia, con vocación de gran potencia, las relaciones de subordinación que imponía el Tratado eran antagónicas con el desarrollo e una Europa integrada dotada de políticas propias. Mientras la política americana veía la Alianza en términos de división del trabajo, donde a cada parte le corresponde una tarea concreta, De Gaulle, la veía en términos de cooperación donde cada aliado debe tener capacidad de actuar con autonomía. No se trataba para De Gaulle, pues, de romper lazos sino de establecerlos en condiciones de igualdad. Para ello, se hacía

necesario tener la voluntad de construir esa Europa con voz propia. Se asumía la necesidad de un liderazgo que implícitamente, a falta de otra potencia europea, le correspondería a Francia:

« [...] Los Estados occidentales de nuestro antiguo continente han rehecho su economía. Restablecen sus fuerzas militares. Uno de ellos, Francia, accede a la potencia nuclear. Sobre todo, han tomado conciencia de sus vínculos naturales. En una palabra, la Europa del Oeste aparece como susceptible de constituir una entidad capital, repleta de valores y de medios, capaz de vivir su vida, no ciertamente en oposición al Nuevo Mundo, pero sí junto a él. [...] el reparto del universo entre dos bandos respectivamente llevados por Washington y Moscú, responde cada vez menos a la situación real. [...] Se hace obvio que Europa, a condición de que quiera, está de ahora en adelante llamada a desempeñar un papel que sea el suyo. [...] las razones que, para Europa, hacían de la Alianza una subordinación, se borran día tras día [...] Se trata de que Europa, en medio del mundo, tenga su propia política...» (13).

Esta política del general De Gaulle unida a sus arrogantes formas, introdujo grandes tensiones en las relaciones trasatlánticas. Su visión de una Europa unida «desde el Atlántico hasta los Urales» que podría incluir a una Rusia menos beligerante, tuvo sin embargo, poco impacto tanto en Washington como en Moscú.

El problema alemán

Según Henry Kissinger:

«Alemania ha sido o demasiado débil o demasiado poderosa para la paz en Europa» (14).

Condenada durante demasiado tiempo a ser el campo de batalla donde se dirimían los conflictos de las potencias europeas que buscaban siempre frustrar sus aspiraciones nacionales, una vez unificada en el año 1871, basó su seguridad en contar con la fuerza suficiente para defenderse simultáneamente contra todos sus vecinos; pero en ese mismo esfuerzo estaba el germen de las alianzas hostiles hacia ella.

Tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial, una de las metas de la política de los Estados occidentales fue conseguir una Alemania lo suficientemente fuerte para poder defenderse pero no tanto que la permitiera atacar; lo suficientemente unida como para evitar que sus frustraciones desembocaran en conflicto pero no tan nacionalista como para inquietar a sus vecinos.

La Alemania dividida como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, a caballo de la línea de división de los dos bloques, iba a ser nuevamente el viejo campo de batalla del siglo pasado durante la guerra fría, quedando supeditados sus intereses vitales a los de las potencias rivales. La crisis de Berlín de 1962 puso de manifiesto una de las mayores tensiones que existían dentro de la Alianza; al deseo alemán de lograr la reunificación de las «dos Alemanias», se enfrentaba el deseo aliado de conseguir la estabilidad europea, para lo que muchos aliados, especialmente los americanos y los británicos, pensaban que la continuación del *statu quo* era un pequeño precio a pagar.

Para la RFA que había elegido al mundo occidental como el marco en el que desarrollar su política y lograr sus intereses, la construcción del muro y la tibia respuesta aliada, no sólo resquebrajó sus esperanzas de reunificación sino que destruyó la confianza en que el fortalecimiento de la Alianza llevaría inevitablemente a dicha reunificación. Por otra parte, la respuesta de la Administración Kennedy, contribuyó a provocar dudas sobre la validez de la garantía nuclear americana.

Pero quizás la consecuencia más importante de este clima de desconfianza entre Estados Unidos y Alemania, fue el acercamiento francés, como defensor de los intereses germanos, a la RFA. Este acercamiento que permitía, quizás por primera vez en la historia moderna de Alemania, contar con un vecino aliado, desembocó en la firma, en enero de 1963, de un Tratado de Cooperación entre Francia y Alemania que perdura actualmente. Acababa de nacer el eje franco-alemán. La nueva relación especial dentro de la Alianza, surgida menos de un mes después de la declaración del general De Gaulle vetando el ingreso de Gran Bretaña en la CEE, no iba sino a incrementar las existentes tensiones franco-americanas.

El final de la guerra fría. Un nuevo marco para un viejo Tratado

A partir del año 1964, se inicia un periodo de distensión en las relaciones Este-Oeste en Europa que iba a durar hasta finales de la década de los años setenta en

que se produce un recrudecimiento de las tensiones Este-Oeste que va a culminar, con la crisis de los «euromisiles,» en un retorno a los peores momentos de la guerra fría. Esta crisis nace con motivo del despliegue soviético de los misiles SS-20, en un deteriorado clima internacional, que va a ser respondido por parte la OTAN con el despliegue de los misiles *Pershing II* que provoca la movilización de una gran parte de la opinión pública, especialmente en Alemania, frente a la que los gobiernos europeos se mantienen firmes, sin fisuras.

Con la elección de Mijaíl Gorbachov como secretario general del Partido Comunista de la URSS en marzo de 1985, la política soviética y las relaciones Este-Oeste van a experimentar un giro radical que va a conducir a una rápida descomposición del bloque oriental con la fulgurante reacción en cadena del colapso de las democracias populares que tiene su expresión simbólica en la destrucción física de muro de Berlín. El día 31 de agosto de 1990 se firma el tratado de unificación de las «dos Alemanias». Berlín recupera el status de capital de la nueva RAF el 3 de octubre del mismo año. El 25 de diciembre de 1991, tras la disolución de la URSS, Gorbachov se veía obligado a dejar la Presidencia. En su despedida pronuncia las siguientes palabras:

«...Ahora estamos viviendo en un nuevo mundo [...] se ha puesto punto final a la guerra fría...».

Con el final de la guerra fría la Alianza se encuentra con que la amenaza que había dado origen al vínculo transatlántico prácticamente ha desaparecido: La Alianza, por tanto, parece no tener ya objeto al desaparecer el peligro que para la seguridad de las naciones europeas representaba el bloque oriental. Su disolución parecía, pues, ser el paso lógico a dar de acuerdo con la nueva situación estratégica. Sin embargo, la OTAN cuenta con un importante «activo» que no es prudente arrojar por la borda. La Organización, a lo largo de 40 años ha demostrado ser, a pesar de las discrepancias, una garantía de seguridad en Europa; ha conseguido una unidad de doctrinas y procedimientos entre los Ejércitos aliados que los hace altamente interoperables; representa un importante referente político y de seguridad para los Estados que se habían liberado de las ataduras soviéticas, y constituye además el núcleo de las políticas de seguridad de muchos de sus Estados miembros.

Así pues, la Alianza decide seguir su andadura con lo que precisa adaptarse al nuevo escenario surgido tras la guerra fría que estaba definido por:

1. La desaparición de las amenazas a la seguridad europea.
2. La desaparición de la bipolaridad como eje de las relaciones mundiales
3. La naturaleza incierta de los riesgos.
4. La nueva dimensión política de la Unión Europea.
5. La expansión hacia el Este de las antiguas «fronteras» entre los bloques con la incorporación de los antiguos adversarios a la Alianza.
6. El «desarme» europeo que se apresuraba a recoger los «dividendos de la paz».

Pero la falta de amenazas comunes capaces de cohesionar a la Alianza y las reticencias americanas hacia el desarrollo de una política de seguridad y de capacidades militares propias europeas, que pudieran actuar fuera del marco de la OTAN, se unen a una diferente visión política sobre las relaciones internacionales que no sólo parecen erosionar la Alianza, a pesar de los esfuerzos realizados para conciliar las posturas si no antagónicas si divergentes que aparecen en su seno, sino que amenazan la propia construcción de la unidad europea.

El reciente conflicto de Irak ha vuelto a poner, una vez más, de manifiesto las graves tensiones existentes en el seno de la Alianza y que muestran, aparte de las diferencias que se hayan podido producir con carácter coyuntural, la existencia de profundas divergencias que persisten en el tiempo y que pueden hacer peligrar la existencia de un vínculo que hoy más que nunca parece necesario potenciar dada la naturaleza de los riesgos actuales.

Conclusiones

La Alianza Atlántica, lejos de constituir una comunidad cohesionada por algún lazo de tipo «espiritual», ha sido siempre una comunidad de intereses nacida de la necesidad europea de recurrir a las capacidades militares y de liderazgo americanas para poder hacer frente a la amenaza soviética en el continente, necesidad que al mismo tiempo servía a los intereses de la nueva estrategia norteamericana, enfrentada casi desde el final de la Segunda Guerra Mundial a su antiguo aliado y

convertido ahora en potencia antagónica, la URSS. En cualquier caso, la Alianza nacía de una relación de desigualdad que imponía unas relaciones de subordinación de las naciones europeas que, como no podía ser de otra manera, constituían una causa permanente de tensiones.

Por otra parte, las grandes crisis surgidas durante el periodo de la guerra fría no hicieron sino corroborar a las naciones europeas su incapacidad para jugar un papel protagonista en la escena internacional así como su dependencia de Estados Unidos, que las relegaba a un mero papel de comparsas. No es extraño pues, que las antiguas potencias europeas trataran por todos los medios de encontrar la forma de recuperar el protagonismo que gozaron en otros tiempos y que una vez recuperadas económica y socialmente parecía consideraban que les correspondía.

Sin embargo, en una Europa con una Alemania, dividida, constreñida en su actuación por los intereses de las potencias vencedoras de la guerra y con otra gran potencia europea, Gran Bretaña, apostando en sus política por mantener el vínculo de su «especial relación» con Estados Unidos, Francia, la otra gran potencia continental, la nación que más a sufrido en su orgullo tras las dos últimas grandes guerras europeas, va a buscar su puesto en la escena internacional a través de la construcción europea. Una Europa en la que Francia siempre ha querido ver un contrapeso a la política americana y que, falta de capacidades militares, ha buscado en la adopción de una visión de las relaciones internacionales contrapuesta respecto a la americana (*Venus versus Marte*) la solución a sus limitaciones. El actual debate en las relaciones, encabezado por Francia, no difiere mucho de las disputas mantenidas por el general De Gaulle.

Pero a pesar de las tensiones existentes en su seno y de la desaparición del elemento de cohesión que representaba la amenaza soviética, la desaparición de la Alianza que parecería una consecuencia lógica, no sólo no se produce sino que se inicia un proceso de adaptación al nuevo entorno mientras se dispone a acoger a los nuevos socios que llaman a sus puertas. Nace, con el final de la guerra fría una OTAN renovada en la que se busca afanosamente la forma de mantener el vínculo transatlántico a pesar de las posiciones contradictorias que la búsqueda y el desarrollo de una identidad europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad introduce en sus relaciones. La idea de «capacidades separables pero no separadas» que cristalizó en el concepto de *Combined Joint Task Forces* es quizás

la muestra más significativa de los esfuerzos realizados para acomodar la Alianza a la nueva situación estratégica.

No es fácil el proceso y las viejas tensiones persisten pero la Alianza Atlántica continúa siendo el foro más apropiado para ordenar las relaciones entre los Estados miembros que comparten el importante espacio geoestratégico definido en el Tratado. Las recientes declaraciones de los principales líderes europeos en relación con el debate suscitado acerca del desarrollo de las capacidades de defensa europea, parecen no dejar dudas acerca del deseo de mantener las relaciones transatlánticas como fundamento de la seguridad europea.

Por encima de las tensiones, la voluntad de los países miembros expresada en el preámbulo del Tratado, contiene las claves de la supervivencia del vínculo transatlántico:

«Las Partes de este Tratado [...] Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la Ley.

Deseosos de promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte.

Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad.

Acuerdan, en consecuencia, este Tratado del Atlántico Norte. (...)» (15).

CAPÍTULO SEGUNDO

**EL MARCO POLÍTICO
DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS**

EL MARCO POLÍTICO DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Por MIGUEL AGUIRRE DE CÁRCER

Introducción

Existe una práctica unanimidad entre los líderes políticos y analistas en valorar la situación actual de las relaciones transatlánticas como una grave situación de crisis entre ambas orillas del Atlántico, entre los países europeos y Estados Unidos. Se dice que nunca hasta ahora había habido tal nivel de enfrentamiento y discrepancia entre los aliados. Ciertamente, el fenómeno es más complejo. Un elemento esencial, y que otorga una característica específica a esta situación frente a anteriores experiencias históricas, son las propias discrepancias entre los países europeos. En algunos ámbitos concretos, cabría hablar de una postura compartida por los países europeos, pero existen también en la actualidad debates donde los europeos se enfrentan a valoraciones muy distintas. De hecho, estas discrepancias entre los países europeos, la inexistencia de una verdadera política exterior común, constituye uno de los problemas principales.

Pero al tiempo que hay unanimidad en cuanto al diagnóstico, son muy distintas las opiniones que se expresan sobre las causas de este desencuentro y, sobre todo, la responsabilidad que incumbe a unos u otros por esta situación. Porque en todo momento y desde todos los países se insiste en que un vínculo transatlántico sólido resulta imprescindible para trabajar en el futuro próximo en la promoción de la paz y la seguridad internacionales. Incluso en los peores momentos de estas desavenencias transatlánticas, los gobernantes europeos y norteamericanos han manifestado su voluntad de superarlas y retornar así a unas relaciones como las que corresponden a países aliados que comparten un mismo conjunto de valores e intereses políticos y de seguridad. Algunas declaraciones aisladas, tanto de

Europeos como de norteamericanos, no debe inducir al error de pensar que realmente se quiere cuestionar la importancia de este vínculo.

Si bien las relaciones transatlánticas han constituido el fundamento básico de la seguridad del mundo occidental desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la desaparición del Pacto de Varsovia, no estuvieron exentas tampoco de diversas crisis desde entonces hasta hoy. Baste mencionar los problemas surgidos tras la decisión de Francia en 1966 de retirarse de la estructura militar integrada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que conllevó el traslado a Bélgica de la sede del Consejo Atlántico Norte (CAN) y del Cuartel General Supremo Aliado en Europa (SHAPE); las tensiones políticas generadas por la creciente involucración militar de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, que suscitó un amplio rechazo en las opiniones públicas europeas; o la crisis de finales de los años setenta sobre el despliegue de misiles nucleares de corto alcance en Europa.

Sin embargo, a diferencia del momento actual, la existencia de una amenaza común, como era la que suscitaba un posible ataque militar por parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el Pacto de Varsovia, percibida con igual intensidad por todos los aliados, imponía la superación de estas diferencias entre Aliados y conducía siempre en unos plazos razonables a un consenso político occidental, negociado pero frecuentemente basado en las posiciones propugnadas por Estados Unidos.

En los años noventa confluyen dos acontecimientos que van a modificar sustancialmente las relaciones transatlánticas: por un lado, desaparece esa amenaza común que influía decisivamente en la superación de cualquier desencuentro entre los aliados, y por otro lado, se va afirmando con creciente determinación la voluntad política de los países europeos de avanzar hacia una política común de defensa, al principio tímidamente mediante una revitalización de la Unión Europea Occidental (UEO) para pasar después hacia la formulación, en el marco de la Unión Europea, de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

La OTAN se ve sumida así en un periodo prolongado de transformación, de adaptación al nuevo contexto estratégico. Se pone nuevamente a prueba la

cohesión entre los aliados aunque, al mismo tiempo, la ausencia de amenazas militares significativas para los aliados en ese periodo permite enfocar estas cuestiones a un ritmo que no lleva a una auténtica crisis en las relaciones transatlánticas. Los conflictos en los Balcanes en los años noventa, como consecuencia de la desmembración de Yugoslavia, ponen de manifiesto que sigue existiendo una comunidad atlántica de seguridad y que es necesario mantener una estructura militar integrada de la Alianza que garantice la eficacia en la actuación militar concertada de sus miembros. Además, se van ensayando nuevas fórmulas de cooperación en cuestiones de seguridad con Rusia y los antiguos países miembros del Pacto de Varsovia, en un proceso que debe conducir a la superación definitiva de las divisiones en Europa.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) vendrán a cambiar esta situación al modificar radicalmente la percepción de seguridad de Estados Unidos. El sentimiento de vulnerabilidad percibido tras estos ataques en su propio territorio por los gobernantes y el pueblo norteamericanos hará que la Administración Bush avance decididamente hacia la elaboración de una nueva doctrina estratégica, dominada por la «guerra contra el terrorismo», que afectará de modo determinante a casi todos los ámbitos de su política exterior y de defensa. Las relaciones transatlánticas no podían quedar al margen de esta convulsión y, en un momento en que todavía se encontraban en un proceso de consolidación de los cambios adoptados a finales del siglo XX, se verán así enfrentadas al que resultará probablemente el mayor reto de su historia.

De nuevo, es difícil de concebir que las dificultades por las que vienen atravesando las relaciones transatlánticas en los años 2002 y 2003 puedan llevar a una quiebra irreparable en esta ya histórica y sólida relación entre europeos y norteamericanos. Ciertamente, los agravios mutuos y las discrepancias han sido públicamente muy visibles, y probablemente muy profundas con respecto a determinados países europeos, pero «es más lo que les une que lo que les divide». Europa y Norteamérica conforman una alianza de valores y de principios de una solidez casi nunca conocida en la Historia. Sin duda, es necesario trabajar para evitar que la brecha pueda consolidarse o ampliarse. Sin embargo, para ello se parte del convencimiento, compartido por los gobernantes de ambos lados del Atlántico, de que el vínculo transatlántico resulta esencial para la seguridad de sus países y para la fortaleza de la democracia y de los derechos humanos en todo el mundo.

La OTAN

Una de las razones que tiene mayor importancia a la hora de explicar la solidez del vínculo transatlántico es que se trata de una alianza que tiene en gran medida su origen en la lucha compartida contra el nazismo en la Segunda Guerra Mundial. La posición en que se encontraban el Reino Unido y todas los países europeos que habían sido invadidos y conquistados por la Alemania nazi hubiera sido enormemente difícil de cambiar si Estados Unidos no hubiese entrado en la guerra y no hubiese enviado a los frentes norteafricanos y europeos a miles y miles de sus jóvenes para combatir junto a los ejércitos aliados. Esta batalla, unidos en defensa de la libertad, fue la primera que libraron los países que unos años más tarde organizarían su defensa común entorno a la OTAN. En ese momento, los enemigos eran la Alemania nazi y la Italia fascista. Tras el enfrentamiento posterior con la URSS, la defensa contra la amenaza comunista se convirtió en el eje aglutinador de la nueva Alianza Atlántica.

Es indudable que los Ejércitos de Estados Unidos fueron percibidos por las poblaciones europeas como sus liberadores. Incluso la población italiana, cuyo país había compartido una alianza militar con Alemania, sentía el avance de las tropas norteamericanas desde el sur hasta el norte de Italia como un proceso de liberación y de reencuentro con la libertad. Con muchos más motivos, las poblaciones de Francia, de Bélgica o de Holanda vieron en la llegada de las tropas aliadas el final de la ocupación y la recuperación de su soberanía nacional. Durante muchos años, en la segunda mitad del siglo XX, este hecho trascendental sería recordado en emotivas ceremonias en las que se rendía tributo a la memoria de los jóvenes soldados aliados que murieron en los campos de batalla europeos. Quizás donde mayor carga emocional y política alcanzaban estas ceremonias era en las que se realizaban en los cementerios de Normandía donde se encontraban enterrados los soldados que murieron durante las operaciones del desembarco de junio de 1944. Todavía hoy, las largas filas de cruces blancas de esos cementerios son un testimonio al sacrificio de tantos jóvenes norteamericanos para devolver a los países europeos su plena libertad.

Aunque, ciertamente, los países europeos han reconocido siempre su gratitud al Gobierno y al pueblo norteamericano por este sacrificio, la clase política de Estados Unidos puso mucho énfasis, en los momentos más álgidos de la disputa

transatlántica en los años más recientes, en aquel esfuerzo que hicieron durante la Segunda Guerra Mundial y, en cambio, lo que interpretaban como una falta de solidaridad europea con Estados Unidos cuando ellos eran atacados en su propio territorio por los grupos terroristas y respondían a este ataque con una «guerra contra el terrorismo». Las expresiones de condena a los atentados del 11-S y de apoyo a Estados Unidos ante estos ataques no llegaban a satisfacer plenamente a las autoridades norteamericanas, que consideraban que, dada la gravedad de esos ataques, era necesario que los europeos se situasen incondicionalmente apoyando a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo.

En todo caso, tras su creación en 1949, la OTAN se convirtió en la organización que encarnaba ese vínculo transatlántico que ligaba estrechamente la seguridad de Europa y de Norteamérica y que aglutinaba a aquellas naciones occidentales más comprometidas con la defensa de los valores democráticos frente a la amenaza que suponían los países comunistas agrupados entorno al Pacto de Varsovia. La OTAN tenía, por lo tanto, dos dimensiones esenciales: una política y otra militar.

La OTAN se constituyó, entre otras cosas, como una organización de naturaleza política donde sus países miembros realizaban consultas entre sí sobre aquellas cuestiones de mayor importancia para la estabilidad política del mundo occidental y se concertaban de cara a algunas de las negociaciones diplomáticas de mayor trascendencia. Los miembros de la Alianza Atlántica se otorgaban así una cierta garantía de apoyo mutuo, de carácter político o diplomático, ante situaciones que resultasen de especial relevancia para la seguridad o estabilidad de sus miembros. Esta «solidaridad política» entre los aliados no tenía unos límites claramente definidos, ni en cuanto a su instrumentación ni a sus límites conceptuales, más allá del común empeño en hacer frente a un posible expansionismo de las ideologías comunistas. En los 50 años transcurridos desde 1949 hasta 1999, es posible encontrar multitud de ejemplos donde esta solidaridad política se puso en juego y prácticamente el mismo número de casos en los que, por diversas razones, no se quiso o no se pudo activar un apoyo político entre aliados en el marco de la OTAN.

Un ejemplo significativo es el de la situación en Oriente Medio, que nunca fue objeto de consultas políticas entre aliados más allá de las que pudieran realizar expertos de nivel intermedio de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores o de los Servicios Nacionales de Inteligencia. Las posturas diferenciadas de Estados Unidos,

por un lado, y Francia y Reino Unido, por otro, a raíz de la nacionalización del canal de Suez por Egipto y el posterior desembarco franco-británico fue una señal clara de que la Alianza Atlántica no era una entente cuyo ámbito de aplicación alcanzase a todo el mundo. Todos los esfuerzos posteriores, europeos y norteamericanos, para hacer avanzar el proceso de paz en Oriente Medio se fraguaron, en todo caso, fuera del ámbito multilateral de la OTAN. No dejó de sorprender, por ello, que a finales de los años noventa, Rusia propusiese formalmente a la OTAN que la situación en Oriente Medio se incorporase como uno de los temas a incluir en las consultas que debían iniciarse en el nuevo clima de entendimiento entre ambos tras la caída del Pacto de Varsovia.

La segunda dimensión de la OTAN, la militar, tiene un doble componente. En primer lugar, la garantía de defensa colectiva contenida en el artículo 5 del Tratado de Washington. Aunque está redactado en unos términos algo ambiguos:

«Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, “ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente”, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, “las medidas que juzgue necesarias”, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte.»

A ningún aliado le cabía duda de que la OTAN en su conjunto intervendría si se producía un ataque con medios militares contra su soberanía o independencia. La prueba de que esta garantía de defensa era aún más firme que otras redactadas en términos inequívocos (como el artículo 4 del Tratado de Bruselas modificado de la UEO), a pesar de que nunca se llegó a activar el artículo 5 del Tratado de Washington hasta el 12 de septiembre de 2001, lo daba la estructura militar integrada que habían establecido los aliados y que ha sido reconocida como una de las maquinarias militares más eficaces que se han conocido en toda la Historia.

La estructura militar integrada de la OTAN era, por lo tanto, la verdadera garantía de defensa para los aliados. Las capacidades de planeamiento militar de los cuarteles

generales aliados, la estructura integrada de mandos, las doctrinas comunes desarrolladas, los procesos de estandarización emprendidos, los constantes ejercicios y entrenamientos conjuntos entre aliados, las agencias especializadas y otras áreas de cooperación militar, eran en su conjunto un aval inigualable de que, en caso de amenaza militar contra un aliado, la respuesta sería contundente, actuando así con un efecto disuasorio incuestionable.

Pero todo este complejo político y militar de la OTAN entra en cierto modo en crisis cuando, tras la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania, el Pacto de Varsovia acaba disolviéndose y, así, la única amenaza militar creíble contra la integridad territorial de los aliados desaparece. Aunque permanece entonces todavía durante unos años una percepción ampliamente compartida de que Rusia, que todavía no ha consolidado plenamente su régimen democrático y se veía afectada por tendencias nacionalistas de cierta entidad, representaba una cierta amenaza a la seguridad europea, hubo un cierto número de especialistas que se preguntaban si la OTAN debía persistir o si, más bien, no debía también disolverse, como el Pacto de Varsovia, al haberse iniciado una nueva era en las relaciones internacionales en la que se daba por definitivamente superada la división del mundo en dos bloques.

Bien pronto se puso de manifiesto que la OTAN no debía disolverse y que, tanto en el plano político como en el militar, todavía podía resultar de gran utilidad para sus miembros y, en general, para la causa de la paz y la seguridad. En cuanto al ámbito político, la nueva situación de seguridad en Europa se había hecho más segura pero menos predecible. No había ya una amenaza inminente de conflagración militar pero había muchas incertidumbres, entre otras, sobre lo que pasaría en Europa Central y Oriental, en aquellos países que habían pertenecido al Pacto de Varsovia y ahora se encontraban de algún modo en «tierra de nadie»; sobre el rumbo futuro que tomaría el gran imperio ruso, que la analista francesa Helène Carrère d'Encausse se había encargado magistralmente de adelantar que estallararía; sobre el curso de los graves acontecimientos que llevaron a la desmembración de Yugoslavia tras la muerte del mariscal Tito en 1980. Detrás del convencimiento de que sería necesario hacer frente a todos estos retos e incógnitas, persistía además una cierta voluntad compartida por todos los aliados de preservar una organización como la OTAN que tan buenos resultados había dado al mundo occidental durante casi medio siglo. Si alguna certeza había sobre el nuevo entorno internacional que

empezaba a emerger era que Estados Unidos no sólo continuaría siendo una gran potencia sino que iba camino de convertirse en la única superpotencia y que, en consecuencia, podría llegar a ejercer una influencia hegemónica en el mundo. Poco sentido tendría, en estas circunstancias, disolver la principal organización de composición restringida para desarrollar consultas políticas entre aliados que incluía a esa única superpotencia.

Pero, además de este ámbito político, no tardó en verse la continuada utilidad, y necesidad, de la estructura militar creada por la OTAN para poder actuar con eficacia en los nuevos escenarios de conflicto que habían surgido en Europa, muy especialmente en el territorio de la antigua Yugoslavia. Los *cascos azules* de Naciones Unidas resultaban ineficaces y excesivamente costosos para poner en práctica las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad para dicha región, en primer lugar, vigilar y hacer cumplir el embargo de armas en la región, y posteriormente, controlar y hacer cumplir las zonas de exclusión aérea; hacer cumplir el régimen de sanciones; aportar protección aérea a las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) y de las áreas seguras; y finalmente el desarrollo de ataques aéreos y la contribución a la puesta en práctica de los acuerdos de paz.

De este modo, la OTAN había encontrado una nueva misión en el novedoso escenario de seguridad. Una vez superadas las limitaciones constitucionales de Alemania para intervenir con tropas fuera del área atlántica, el debate sobre la intervención de fuerzas de la OTAN en lo que se llamó el «fuera de área» (es decir, más allá del área geográfica definida en el artículo 6 del Tratado de Washington) pronto se resolvió con un consenso sobre la capacidad y legitimidad de la OTAN para actuar, siempre que mediase una decisión del CAN, en apoyo a la seguridad internacional más allá del área del Atlántico Norte. Nadie en ese momento quiso poner un nuevo límite geográfico al área de actuación de la OTAN. Esta cuestión se volvió a suscitar cuando se preparaba una decisión para transferir la flota permanente de la OTAN en el Mediterráneo al golfo Pérsico para contribuir a la vigilancia de las sanciones impuestas a Irak por el Consejo de Seguridad. La decisión posterior de la OTAN, tomada sin demasiadas complicaciones ni reservas por todos los aliados, de asumir el mando de la operación de las Fuerzas de Estabilización (ISAF) en Afganistán hace que se considere ya completamente superado esta cuestión (*out of area instead of out of business*, como dijo con su

socarronería escocesa el Secretario General (SG) George Robertson). De ahora en adelante, no existen razones políticas o jurídicas de principio que pudiesen imponer unas limitaciones geográficas al ámbito geográfico de actuación de la OTAN.

Esta última decisión contribuyó también a disipar uno de los mayores temores que se habían suscitado sobre el futuro de la OTAN, esta vez como consecuencia de la nueva doctrina estratégica que estaba desarrollando Estados Unidos. En la reunión de la *Wehrkunde* celebrada en Munich en febrero de 2001, el recién estrenado secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, anunció que en el nuevo pensamiento militar de Estados Unidos, «la misión determina la coalición». En un momento de dudas e incertidumbres sobre el futuro de la OTAN, esta declaración de política norteamericana se consideró un mal presagio sobre el recurso que fuera a hacer Estados Unidos a la OTAN para atender sus necesidades de seguridad internacional, puesto que parecía que a partir de entonces buscaría en su lugar en cada caso una coalición *ad hoc* con los países que más pudieran convenir a las necesidades de la misión de que se tratase.

En definitiva, la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI ha sido una época de incertidumbres y especulaciones sobre el papel que jugaría la OTAN tras el fin de la división de Europa y de la amenaza militar del Pacto de Varsovia. Frente a quienes postularon que habiendo desaparecido el objetivo para el que se creó la OTAN, ya no tenía sentido mantener esta organización, se ha comprobado que su entramado político y su estructura militar siguen siendo unos instrumentos útiles para el conjunto de sus miembros. Su eficaz funcionamiento para promover la estabilidad y la seguridad, primero en los Balcanes, después en Afganistán y quizás más adelante en Irak. Su capacidad para transformar sus capacidades militares a las nuevas necesidades de seguridad. Su continuado atractivo como organización de seguridad y defensa para los países de Europa Oriental, como puso de manifiesto la ampliación a siete nuevos miembros decidida en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002. Su papel de interlocución con Rusia y con los países surgidos del desmembramiento de la antigua URSS.

Todas éstas son razones que avalan ampliamente el interés en el mantenimiento de la OTAN para sus miembros y, en términos generales, para la seguridad internacional. El vínculo transatlántico, que antes estaba centrado en la defensa del territorio europeo frente a un posible ataque comunista, se ha visto transformado

como consecuencia del nuevo contexto de seguridad pero ha demostrado su vigencia ante los nuevos retos y desafíos de seguridad característicos de principios de este siglo XXI.

La PESD

Mientras la OTAN atravesaba por este periodo de transformación y adaptación, los países miembros de la Unión Europea avanzaban por su parte hacia la progresiva definición de una política de defensa europea. El proyecto de construcción europea surgido a finales de los años cincuenta se había desarrollado sin una componente de defensa, tanto por las sensibilidades soberanistas que hacían extremadamente difícil cualquier cesión, o incluso coordinación, de competencias nacionales en este terreno, como por la convicción compartida por la gran mayoría de los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) de que la OTAN constituía la única garantía efectiva de seguridad y, por ello, debían obviarse cualesquiera veleidades europeístas en el ámbito de la defensa.

El fracaso del proyecto de Comunidad Europea de Defensa en 1954, ante la falta de una mayoría suficiente en el Parlamento francés para la ratificación de su Tratado Fundacional, y el acuerdo entre los miembros de la UEO para dejar exclusivamente en manos de la OTAN el desarrollo de capacidades militares llevaron a una situación de total inexistencia de una componente europea de defensa hasta finales de los años ochenta. Por otra parte, la falta de avances en la construcción de una comunidad política europea, imprescindible para poder contar con las bases políticas suficientes para establecer una política de defensa europea, suponía otro obstáculo insuperable.

Esta ausencia de voluntad política para construir la dimensión de defensa europea empezó a cambiar, cierto que muy poco a poco, cuando en el ámbito del proyecto de construcción europea se fue alcanzando un grado de madurez política cada vez más elevado. Comenzaron a construirse las bases para una política exterior común, primero tímidamente a través de la Cooperación Política Europea (CPE), para posteriormente iniciar con mayor determinación e impulso la elaboración de una PESD. De este modo, el proyecto de integración europea iba adquiriendo una nueva dimensión esencial para poder transformarse en lo que hoy se conoce como la

Unión Europea, superando las limitaciones intrínsecas de las CEE surgidas en los años cincuenta.

Según se avanzaba en este proceso, la construcción de una dimensión de defensa de la Unión Europea se contemplaba con todavía gran prudencia por un buen número de socios. En primer lugar, seguían persistiendo las renuencias de naturaleza política hacia unas iniciativas que pudiesen incidir en la capacidad soberana de cada país miembro para decidir por sí mismo y sin interferencia externa alguna en cualquier materia que pudiese concernir a sus Fuerzas Armadas. De ahí que fuese necesario redactar con inmenso cuidado cualquier documento en el que quedase constancia de una voluntad de futuro de crear, no ya una defensa común europea, sino incluso una política europea de defensa. Es éste un ámbito de la Unión en el que la mayoría de los Estados miembros no quieren renunciar al principio de unanimidad y oponen dificultades a una posible cooperación reforzada que consagre una Europa a dos velocidades.

Aunque a veces se ha culpado de esta actitud principalmente a los países de la Unión que no son miembros de la OTAN, lo cierto es que se trata de una postura compartida, en términos generales y por motivaciones distintas, por casi todos los miembros. Sólo en los años más recientes se ha podido percibir un cambio significativo en este enfoque restrictivo que ha dominado durante muchos años el proyecto de construcción europea.

Hay que destacar, por ejemplo, que los dos miembros de la Unión que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Francia y Reino Unido) se resisten con firmeza a replantear su presencia en dicho organismo esencial para la paz y la seguridad internacionales, de tal modo que sea la Unión Europea en su conjunto, a través de su PESC, la que obtenga mayor protagonismo en las discusiones que tienen lugar en Nueva York sobre estas cuestiones. Aunque se han acordado algunas fórmulas para asegurar una mayor información por parte de estos países a sus restantes socios y una cierta coordinación, especialmente con aquellos miembros de la Unión que sean temporalmente miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la Unión Europea como tal sigue sin estar presente en las consultas informales entre los miembros del Consejo, que es el foro donde realmente se negocian y acuerdan los textos de las resoluciones de dicho órgano de Naciones Unidas.

Pero más importante, en segundo lugar, era la oposición de algunos países miembros de la Unión Europea a desarrollar una capacidad europea de defensa que pudiese poner en peligro lo que seguía constituyendo el eje esencial de la seguridad europea, es decir, el vínculo transatlántico que estaba encarnado por la OTAN. Mientras el riesgo de una desestabilización del continente europeo promovido por la URSS y el Pacto de Varsovia continuase siendo la más grave y probable amenaza a la seguridad de los países europeos, pocos de estos países querían provocar tensiones o malentendidos en la relación entre Europa y Estados Unidos que pudiesen poner en entredicho la voluntad de Estados Unidos a continuar estrechamente vinculado en la defensa de Europa.

Hay que tener en cuenta, además, que las Administraciones americanas fueron muy reacias en un principio a apoyar los primeros esfuerzos por avanzar hacia una política de defensa común europea. Para el Pentágono y el Departamento de Estado, estos esfuerzos eran vistos como intentos de crear una capacidad de defensa europea al margen de la OTAN, y en consecuencia, susceptible de ser utilizada de forma que interfiriese o fuese en contra de los intereses de seguridad de Estados Unidos, puesto que ya no sería imprescindible contar con un consenso previo en la OTAN. El principal argumento aducido por Washington ha sido siempre que se trataría de una costosa duplicación de los medios de que ya dispone la OTAN, lo cual tiene indudablemente un peso nada desdeñable teniendo en cuenta el escaso gasto presupuestario que dedican a la defensa la gran mayoría de los países de la Unión Europea. La alternativa propuesta por Estados Unidos era establecer unas «capacidades militares (de la OTAN) separables, pero no separadas». Pero detrás de estos argumentos se esconde también un comprensible interés de Estados Unidos por mantener su preeminencia política en todas las cuestiones de seguridad mediante su posición dominante en el CAN y en las estructuras militares de la OTAN, donde en cada caso debería dar su aquiescencia a la utilización de dichas capacidades militares por los europeos.

Esta actitud contraria a la defensa europea, que adquiría especial virulencia entre los miembros del Congreso norteamericano, se vio en parte mitigada a finales de los años noventa y principios del siglo XXI como consecuencia de tres acontecimientos:

1. La creciente fatiga del Pentágono ante el esfuerzo que conllevaba tener desplegados un número significativo de soldados en el escenario de los

Balcanes, muy especialmente a partir del momento en que la situación de seguridad en la región mejoró considerablemente y estos soldados realizaban principalmente misiones de vigilancia y control exclusivamente. La Administración norteamericana, especialmente tras la llegada del presidente Bush y del nuevo secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, a principios de 2001, quería poder disponer de esos soldados para su despliegue en otros posibles escenarios y destacaba que no resultaba aceptable mantener soldados sólidamente entrenados y equipados para realizar «meras labores de policía».

2. El acuerdo alcanzado por Francia y Reino Unido en la cumbre bilateral celebrada en la ciudad francesa de Saint-Malo, el 4 de diciembre de 1998, en la que se alcanzó una fórmula de compromiso sobre el desarrollo de una futura política europea de seguridad y defensa. El Reino Unido aceptó, en la Declaración final de la Cumbre, que «la Unión Europea debe poder desempeñar todo su papel en la escena internacional» sobre la base de la aplicación de lo previsto en el Tratado de Amsterdam, incluyendo «el desarrollo progresivo de una política de defensa común en el marco de la PESC». Por su parte, Francia aceptó la inclusión de una fórmula que desde entonces se repite de modo incesante en el sentido de que las estructuras y capacidades de que debe dotarse la Unión Europea en el terreno militar sólo serán de aplicación «cuando la OTAN como tal no se encuentre involucrada» (*lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée*). Esta fórmula era lo suficientemente ambigua para que no pareciese que la OTAN podía vetar una operación militar que quisiese desarrollar por su cuenta la Unión Europea pero cabían pocas dudas que ese era el sentido final del compromiso que estaban dispuestos a aceptar los británicos.
3. Un tercer hecho tuvo una influencia determinante en el nuevo ímpetu impuesto a los esfuerzos de los europeos por dotarse de unas mejores capacidades de defensa. La campaña aérea de bombardeos de la OTAN en Serbia y Montenegro entre marzo y junio de 1999 puso de manifiesto de forma clamorosa la incapacidad de los países europeos para llevar a cabo una operación de estas características por sus propios medios. Sólo la capacidad tecnológica y de medios militares de los Ejércitos de Estados Unidos, muy superior de la que disponen los países europeos, había permitido que se desarrollase dicha campaña aérea. El análisis unánime en esas circunstancias, tanto de norteamericanos como de europeos, era que la voluntad crecientemente

expresada por los países europeos de dotarse de una política de defensa propia se quedaba en meras palabras, ante la realidad de su clara insuficiencia en medios militares modernos que les permitiesen acometer una misión militar de cierta envergadura. No se trataba ya de un problema de falta de medios de proyección para llevar a cabo una operación militar en escenarios alejados del continente europeo, sino de una situación de grave quebranto de la seguridad y el respeto a los derechos humanos a apenas unos cientos de kilómetros de las fronteras de los países de la Unión Europea que había suscitado, lógicamente, un rechazo unánime en las opiniones públicas de esos países.

A partir de ese momento, los dirigentes europeos se dieron cuenta que no podían obviarse sin más las reiteradas declaraciones de los representantes norteamericanos que reclamaban a los europeos una más clara voluntad política y mayores recursos presupuestarios para dotarse de las capacidades militares que resultaban imprescindibles si Europa quería realmente poder desarrollar operaciones militares autónomas, sin recurso a los medios y capacidades militares de la OTAN (*big words and no action is a formula for disaster* sentencio el SG de la OTAN). Por ello, en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, se aprobó el llamado «Objetivo Principal de Helsinki» (*Helsinki Headline Goal*) por el cual los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea se comprometían a desarrollar, no más tarde del año 2003, las capacidades para llevar a cabo operaciones de la Unión Europea que pudiesen conllevar el despliegue, en un plazo de 60 días y manteniéndose durante al menos un año, de una fuerza de hasta 60.000 soldados, capacitada para todas las *misiones Petersberg* y las estructuras políticas y militares necesarias para dirigir estas operaciones.

Parecía, por lo tanto, que finalmente la Unión Europea se tomaba en serio el desarrollo de una Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO), creando las estructuras necesarias –Comité Político y de Seguridad (COPS), Comité Militar, Estado Mayor Militar– y progresando en los esfuerzos para crear unas capacidades militares propias. Se contaba, además, con el beneplácito de Estados Unidos, que ahora estaba interesada en ir cediendo progresivamente a los europeos las responsabilidades militares que todavía desempeñaba en los Balcanes. Quedaba resolver un problema, la pugna entre Grecia y Turquía, del que todos eran conscientes pero que hasta entonces se pensaba sería resuelto con facilidad una vez que las demás piezas estuviesen en su lugar. Sin embargo, la negociación de

una fórmula aceptable para Grecia y Turquía sobre los mecanismos y modalidades para el uso de medios y capacidades de la OTAN en futuras operaciones militares autónomas de la Unión Europea (el llamado paquete «Berlin Plus») constituyó un escollo diplomático que duró dos años, a pesar de las intensísimas negociaciones que se llevaron a cabo (principalmente por el Reino Unido), hasta que en diciembre de 2002 se alcanzó finalmente una fórmula aceptable para la Unión Europea y la OTAN. En palabras del primer ministro británico, a partir de ese momento, la Unión Europea:

«Estaba capacitada para realizar operaciones allí donde la OTAN no quiere involucrarse.»

Efectivamente, unos pocos meses más tarde, el 31 de marzo de 2003, la Unión Europea sustituyó a la OTAN en Macedonia, estableciendo la primera operación militar de la Unión Europea, denominada *Concordia*, con una participación de unos 350 militares, cuya misión principal era contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el país con objeto de asegurar una aplicación efectiva de los acuerdos firmados por los distintos grupos políticos macedonios en Ohrid en agosto de 2001. Esta operación se presentaba como un primer ejemplo de plena interrelación entre la OTAN y la Unión Europea, utilizando los medios y capacidades de la OTAN, y siendo el comandante de la operación el almirante Rainer Feist, de Alemania, que a su vez es el Comandante Supremo Adjunto de la OTAN en Europa (*Deputy SACEUR*).

La segunda operación militar de la Unión Europea, denominada *Artemis*, se desarrolló entre junio y septiembre de 2003, y fue la primera operación realizada de forma autónoma, sin recurso al apoyo de la OTAN, actuando Francia como nación-líder. Se contaba con una fuerza de un máximo de 1.800 efectivos, de los que unos 1.200 efectivos se desplegarían sobre el terreno, y el objetivo principal era contribuir a la estabilización de la situación de seguridad entorno a la ciudad y aeropuerto de Bunia, en la República Democrática del Congo, en coordinación con Naciones Unidas (MONUC).

El 11-S

Los atentados terroristas del 11-S en la costa este de Estados Unidos han tenido una enorme trascendencia en las relaciones internacionales y las relaciones transatlánticas no han sido una excepción. En un informe presentado en diciembre de 2002 sobre Europa y el terrorismo internacional, la analista francesa Thérèse Delpech afirmaba con rotundidad que:

«Los acontecimientos del 11 de septiembre conmovieron a todos los europeos, pero nunca fueron entendidos por lo que realmente eran: el regreso de la guerra a las sociedades más desarrolladas» y señalaba más adelante que «Europa, a diferencia de Estados Unidos, no se siente en guerra.»

Efectivamente, lo que comenzó con una corriente ilimitada de simpatía de los europeos hacia los norteamericanos como consecuencia de aquellos atentados terroristas se ha ido convirtiendo en una importante divergencia en las relaciones transatlánticas. Estados Unidos no comprende que los europeos, a quienes ellos ayudaron a liberar del nazismo sacrificando para ello numerosas vidas de jóvenes soldados norteamericanos en territorio europeo, se muestren remisos a apoyar a Estados Unidos en lo que ellos perciben como una guerra contra el terrorismo. Algunos dirigentes europeos cometieron el error de pensar que este resentimiento hacia Europa sólo lo sentían los miembros de la Administración Bush, que querían imponer en todo el mundo sus nuevas doctrinas estratégicas, pero la realidad es que era ampliamente compartido por la opinión pública norteamericana.

Diversos analistas han descrito con detalle la conmoción y excepcionalidad que tuvo el 11-S para la sociedad norteamericana. El embajador de España en Washington, Javier Rupérez, en una conferencia pronunciada en El Escorial en septiembre de 2002 bajo el título de «Estados Unidos y Europa después del 11-S» señalaba que:

«Por primera vez en su historia, la masa continental de los Estados Unidos, hasta ahora tenida por inviolable, era atacada por procedimientos que, además, no eran estrictamente bélicos y cobrándose un número inusitadamente alto de vidas civiles», de tal modo que «las relaciones de los Estados Unidos con el resto del mundo, e incluso la misma organización interior del país, no iban a ser las mismas.»

Los primeros análisis periodísticos buscaban un paralelismo entre los atentados del 11-S y el ataque del Ejército japonés en Pearl Harbour que determinó la inmediata entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial del lado de los aliados.

Pero es preciso tener en cuenta, además, que poco después del 11-S, las principales ciudades de la costa este de Estados Unidos (muy especialmente, Miami, Washington y Nueva York) sufrieron un episodio todavía no resuelto de ataques con carbunco (ántrax) que sembraron el pánico entre la población. Hay que destacar que estos ataques mediante cartas que contenían ántrax se cobraron la vida de 5 personas, paralizaron la actividad del Congreso de Estados Unidos durante varias semanas y provocaron una verdadera psicosis de inseguridad en millones de norteamericanos. Estos ataques pusieron de manifiesto que el bio-terrorismo podía fácilmente dejar de ser ciencia ficción para convertirse en una realidad y contribuyeron de forma destacada a modificar las percepciones del pueblo norteamericano sobre su seguridad colectiva. Aunque posiblemente el autor de estos ataques haya podido ser un ciudadano norteamericano, nadie duda que los grupos terroristas internacionales, incluso sin necesidad de actuar en connivencia con algún gobierno, pueden fabricar y utilizar con relativa facilidad unas armas químicas de efectos devastadores.

Esta nueva percepción sobre su seguridad afectó, por lo tanto, a todo el pueblo norteamericano y ejerció una influencia decisiva sobre un gran número de políticas de la Administración. Apareció así la política de *homeland security*, bajo la dirección de Tom Ridge, al frente de un nuevo Departamento Ministerial que pasó a englobar a 22 agencias federales. En la OTAN, Estados Unidos promovió una modificación sustancial de la estructura integrada de mandos, propugnando en un primer momento la desaparición del Mando Supremo del Atlántico (SACLANT), al crear un nuevo mando nacional para la defensa del territorio continental, *US Northern Command*, cuyo cuartel general se encuentra en Colorado Springs. Al mismo tiempo, las cuestiones de seguridad en el propio territorio de los Estados Unidos pasaban al primer plano de las agendas políticas y muy probablemente continuarán ocupando un lugar destacado en la campaña presidencial del otoño de 2004.

En septiembre de 2002, la Administración Bush presentó un documento conteniendo una nueva «Doctrina Nacional de Seguridad» que, a pesar de ofrecer un enfoque globalizador para asegurar la seguridad de Estados Unidos ante los nuevos retos y

amenazas, destacaría por su afirmación a favor de las acciones militares preventivas de tal modo que «para anticipar o prevenir actos hostiles de nuestros adversarios, los Estados Unidos, si resulta necesario, actuarán de forma preventiva». A pesar de que dicho Documento afirmaba que:

«Las razones de nuestra acción serán claras, la fuerza será medida y la causa justa.»

Estas afirmaciones producían una lógica inquietud entre los europeos que temían que a partir de entonces los Estados Unidos optasen por actuar por sí solos ante cualquier situación que considerasen podía amenazar sus intereses de seguridad. Hasta el momento, los hechos no han venido a dar la razón a esta interpretación, cuanto menos porque Estados Unidos ha buscado poder intervenir en el marco de una coalición militar de países, aunque no necesariamente con un número elevado de aliados sino más bien con aquellos que podían actuar con un nivel de preparación asimilable al de las tropas norteamericanas.

Por otro lado, en el informe que presentó el Alto Representante (AR) para la PESC de la Unión Europea, Javier Solana, al Consejo Europeo de Salónica (20 de junio de 2003), bajo el título de «Una Europa segura en un mundo mejor», se afirmaba que ante las nuevas amenazas (terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados fallidos y crimen organizado), que son dinámicas y si no se atajan se volverán aún más peligrosas:

«Debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis.»

Ciertamente, este tipo de «acción preventiva» no se identificaba inmediatamente con una actuación militar como la que sugería el nuevo Documento de estrategia norteamericano pero señalaba claramente la necesidad de modificar los análisis que han predominado en la Europa de finales del siglo XX en los que se consideraba que las amenazas serían fácilmente predecibles e identificables y que lo que resultaba esencial era estar dispuestos para repelerlas en el momento que ocurriesen. La nueva Doctrina Estratégica que proponía Javier Solana reconocía que esto podía no ser suficiente para garantizar la paz y la seguridad de Europa y que era necesario, dado el carácter más diversificado, menos visible y menos

predecible de estas nuevas amenazas, estar dispuestos a intervenir con carácter preventivo para evitar males mayores.

La cooperación entre Europa y Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo se desarrolló de forma muy positiva en lo que concernía al ámbito policial y judicial. Tanto en los últimos meses de la Presidencia belga de la Unión Europea, en la segunda mitad del 2001, como muy especialmente durante el semestre de la Presidencia española de la Unión Europea, en la primera mitad del 2002, se tomaron las decisiones necesarias para incrementar el grado de colaboración entre las instancias policiales y judiciales a ambos lados del Atlántico en todo lo concerniente a la lucha contra los grupos terroristas, incluyendo la definición de listas de grupos terroristas, intercambio de información por las agencias de seguridad respectivas (con el debido respeto a la protección de los datos personales que exigen las legislaciones de los países concernidos), la actuación conjunta para la lucha contra la financiación de grupos terroristas, etc. Es indudable que también se acrecentó la cooperación entre los servicios de inteligencia de Estados Unidos y de los países europeos, aunque con carácter selectivo respecto de estos últimos.

Pero los sentimientos, ciertos y sinceros, de solidaridad de los países europeos ante los ataques terroristas sufridos por Estados Unidos y la cooperación en el terreno policial y judicial no pudieron trasladarse de igual modo a la cooperación militar. Algunos sostienen que Estados Unidos cometió un grave error diplomático al no saber utilizar esta simpatía inicial de los europeos para construir una verdadera coalición militar contra el terrorismo. A pesar de que la OTAN activó la cláusula de defensa colectiva prevista en el artículo V del Tratado de Washington por primera vez en su historia el 12 de septiembre de 2001, la realidad es que Estados Unidos no recurrió a esta Organización para desarrollar la campaña militar en Afganistán, limitándose a solicitar bilateralmente la asistencia militar de algunos países europeos, en la gran mayoría de los casos con peticiones únicamente de apoyo logístico, utilización de bases y autorización de sobrevuelos, pidiendo únicamente a su más estrecho aliado, el Reino Unido, una participación significativa con fuerzas militares. Esta postura de la Administración Bush ha sido a menudo presentada como una de las razones principales para pensar que la OTAN ha dejado de ser una verdadera organización de defensa para convertirse en una organización dedicada exclusivamente a misiones de seguridad colectiva.

Una vez concluida la campaña militar que puso fin al régimen de los talibanes, los países de la Unión Europea fueron requeridos para aportar su apoyo económico a la reconstrucción de Afganistán, alcanzando las promesas europeas de contribución un 30% de las cantidades comprometidas en la Conferencia celebrada al efecto en Tokio en enero de 2002. También fue especialmente importante la ayuda humanitaria facilitada por la Unión Europea para atender a las necesidades más perentorias de la población afgana. Del mismo modo, los países europeos aportaron la inmensa mayoría de las tropas que formaron la ISAF, es decir la fuerza militar autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para prestar asistencia al nuevo Gobierno de Afganistán para restablecer la seguridad en el país.

Sin embargo, incluso en este periodo de estrecha colaboración entre Estados Unidos y la Unión Europea en la lucha antiterrorista, empezaron a surgir algunas desavenencias, muy especialmente tras la decisión de Estados Unidos de trasladar a la base militar de Guantánamo a un gran número de prisioneros capturados en Afganistán que podrían facilitar información sobre Al Qaeda y que, en su caso, podrían ser juzgados por unos tribunales especiales por su colaboración con esta red terrorista. La presencia entre estos prisioneros de personas con nacionalidad de varios países europeos suscitó los primeros incidentes diplomáticos al negarse las autoridades norteamericanas a autorizar la protección consular de estas personas por parte de los representantes diplomáticos y consulares residentes en Washington (las visitas que estos diplomáticos realizaron a sus nacionales se permitieron únicamente para lograr una mejor información sobre las modalidades de reclutamiento y sobre los contactos que mantuvieron con los responsables de Al Qaeda) y al mantener a estas personas durante largos meses en una total incertidumbre jurídica, al no conocerse los cargos que se les imputaban o las leyes bajo las cuales serían juzgados. Aunque los gobiernos europeos, y la Cruz Roja Internacional, pudieron cerciorarse que se les daba a los prisioneros de Guantánamo un trato humanitario, la presión de las organizaciones europeas de defensa de los derechos humanos sobre sus gobiernos era cada vez más intensa para que reclamasen de Estados Unidos una solución pronta y ajustada al Derecho Internacional a esta cuestión. Sin embargo, aunque el Departamento de Estado empezaba a ver los problemas que esta situación estaba creando en las relaciones de Estados Unidos con sus aliados europeos, el Pentágono siguió oponiéndose a clarificar la situación legal de estos prisioneros aduciendo que ello resultaba

necesario por razones de seguridad nacional en la lucha contra el terrorismo. A las opiniones públicas europeas les costaba cada vez más comprender este tipo de argumentos.

Junto a estas situaciones concretas, por parte europea se profundizaba en un debate complejo y en el que resulta muy difícil trazar conclusiones claras: la influencia que pueda tener el contexto internacional, particularmente el conflicto en Oriente Medio, en el surgimiento de los movimientos terroristas de impronta islamista. Aunque lógicamente la condena de los actos terroristas atañe a todos los atentados de esta naturaleza, cualquier que sea el grupo que los realiza o el lugar donde se cometan, los países occidentales sentían una especial preocupación por los atentados terroristas ligados a grupos islamistas. Surgía entonces un análisis sobre las razones que llevaban a estas personas a cometer actos terroristas, particularmente los atentados suicidas, con objeto de tratar de averiguar las causas que daban lugar a estos atentados y considerar si resultaba posible actuar sobre estas causas para prevenir nuevos actos terroristas. Como señaló Javier Solana, en su conferencia en la Universidad de Harvard en abril de 2003:

«Analizar las causas significa también actuar sobre el medio ambiente que abona el terrorismo, con la misma determinación con que actuamos sobre él. Ninguna causa justifica el terrorismo, pero eso no significa que debamos ignorarlas.»

No se llegaba a admitir que podía haber unas causas que «justificaban» los atentados, puesto que los atentados terroristas nunca son justificables, pero se buscaba un posible «caldo de cultivo» que hacía surgir unas personas dispuestas a cometer crímenes execrables llevados por un fanatismo político o religioso. Obviamente, la trágica situación política y humanitaria del pueblo palestino y la falta de perspectiva política del proceso de paz en Oriente Medio aparecían siempre como la principal razón esgrimida por estos grupos islamistas en sus comunicados reivindicativos. De este modo, puesto que las diferencias de enfoque entre Estados Unidos y Europa respecto al conflicto de Oriente Medio eran bien conocidas, no resultaba difícil percibir un motivo más de divergencia al considerar si una actuación distinta por parte de Estados Unidos contribuiría a mejorar las perspectivas para una solución pacífica en Oriente Medio, eliminando de esta forma uno de los principales «caldos de cultivo» del terrorismo islamista. Estas aparentes discrepancias entre

Europa y Estados Unidos se atenuaron a partir de la formalización del llamado «cuarteto de Madrid», que engloba a Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y Naciones Unidas y que celebró su primera Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores en la capital de España en abril de 2002, como instrumento de consenso de la comunidad internacional para avanzar en la negociación de una paz justa y duradera en Oriente Medio. Del mismo modo, el discurso del presidente Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 12 de septiembre de 2002, en el que reiteró la doctrina de su Administración sobre el conflicto palestino y la futura existencia de dos Estados:

«Estados Unidos mantiene su compromiso por una Palestina independiente y democrática, que viva junto a Israel en paz y seguridad. Como todos los otros pueblos, los palestinos merecen un gobierno que satisfaga sus intereses y escuche sus voces.»

Hizo aparecer renovadas esperanzas de que el presidente Bush, que había criticado con firmeza los esfuerzos realizados por el presidente Clinton al final de su mandato en Camp David para tratar de forzar un acuerdo entre Israel y Palestina, finalmente se decidiese a promover un nuevo esfuerzo por la paz en esa región. Desgraciadamente, el deterioro de la situación sobre el terreno a lo largo del año 2003, en gran parte debido a la continuación de los atentados terroristas suicidas por parte de militantes de Hamás y Hizbollah y a las acciones militares de represalia de Israel, harían que las posiciones se recrudesiesen y dificultasen los avances necesarios para la puesta en práctica de la «hoja de ruta» acordada por el «cuarteto de Madrid». Cuando finalmente europeos y norteamericanos habían podido consensuar sus enfoques hacia Oriente Medio en la «hoja de ruta», la tozuda realidad de los enemigos de la paz en la región impedía que se avanzase hacia una solución pacífica del problema.

La guerra de Irak

El año 2002 transcurrió en medio de una creciente preocupación en las opiniones públicas europeas por la posibilidad de que Estados Unidos desencadenase de modo unilateral una guerra contra Irak. Desde la referencia a un «eje del mal» (que incluía a Irak, Irán y Corea del Norte) en su discurso sobre el estado de la Unión a principios del 2002 hasta sus referencias a la guerra preventiva en su discurso de

West Point a principios de junio de dicho año, las declaraciones del presidente Bush y de destacados miembros de su Administración parecían indicar que no estaba lejos el día en que Estados Unidos comenzase una operación militar en toda regla para derrocar al régimen de Saddam Hussein. Algunos líderes europeos mostraban cada vez más en público su seria preocupación y rechazo de una acción de esta naturaleza, incluso aunque contase con una autorización de Naciones Unidas.

Posiblemente fueron los dirigentes del Gobierno alemán, pertenecientes a una coalición de socialdemócratas y verdes, los que se expresaron con mayor contundencia en un intento, que parece dio muy buenos resultados, de ganar votos entre un electorado alemán crecientemente pacifista. La actitud de los líderes políticos alemanes produjo una reacción muy dura en Estados Unidos (no sólo en la Administración sino también en casi todos los analistas y medios de opinión) que no entendían como un país que había llevado al mundo a la mayor guerra conocida hasta entonces en la que habían muerto gran número de norteamericanos, que había sobrevivido a la amenaza comunista de la URSS únicamente gracias al compromiso militar de Estados Unidos, y que había contado con todo el apoyo de este país para lograr su reunificación, ahora criticaba abiertamente a Estados Unidos y se negaba a prestarle su apoyo, cuando Estados Unidos se enfrentaba a lo que consideraba una amenaza grave a su seguridad nacional, como es el terrorismo.

En un primer momento, en los meses de verano de 2002, la actitud de Francia, sin los condicionantes del calendario electoral alemán, aparecía como menos crítica hacia Estados Unidos. A la postre, sin embargo, su amenaza de utilizar el veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para oponerse a los intentos norteamericanos de legitimar su acción militar mediante una resolución de dicho órgano, provocaría en Estados Unidos una reacción igualmente dura contra Francia. Este país vino así a hacerse el portavoz de una percepción bastante extendida en Europa que consideraba que Estados Unidos había atacado Irak para cambiar el régimen de Saddam Hussein, lo que resultaba ilegal.

En septiembre de 2002, sin embargo, parecía que no se llegaría a una verdadera ruptura entre Estados Unidos y algunos de sus principales aliados europeos. El discurso que pronunció el presidente Bush ante la Asamblea General a principios de dicho mes, en el que expresaba su voluntad de buscar un consenso en el Consejo

de Seguridad sobre la mejor forma de hacer frente a los continuados incumplimientos por parte del régimen de Saddam Hussein de su obligación de someter a una estricta inspección internacional sus instalaciones capaces de producir armas de destrucción masiva, abría la esperanza de que se pudiese evitar una intervención militar unilateral norteamericana. La resolución 1441 del Consejo de Seguridad, aprobada por unanimidad el 8 de noviembre de 2002 tras largas negociaciones entre los cinco miembros permanentes del Consejo, parecía reforzar estas esperanzas, aunque bien pronto se comprobó que cada país interpretaba de forma distinta esta última oportunidad que se ofrecía a Saddam Hussein para que aceptase el reinicio de las inspecciones de Naciones Unidas que dirigía el diplomático sueco Hans Blix. Para Estados Unidos, la resolución del Consejo de Seguridad era el último aviso antes de una posible acción militar, sin que resultase imprescindible una nueva resolución posterior, mientras que Francia y Rusia se negaban a aceptar que Estados Unidos dispusiese ya de una autorización de Naciones Unidas para actuar si Irak incumplía nuevamente sus obligaciones en relación con las inspecciones de Naciones Unidas.

En este clima de creciente fractura entre los miembros del Consejo de Seguridad, al que se habían incorporado en enero de 2003 España y Alemania como miembros no permanentes, cada vez se hizo más evidente la voluntad de la Administración Bush de organizar una operación militar para derrocar a Saddam Hussein. De nuevo, la OTAN quedaría al margen de estos preparativos. En primer lugar, porque a la vista de la actitud claramente contraria a Estados Unidos que habían tomado algunos aliados (Francia y Alemania, pero también Bélgica), de las cautelas que mostraban otros aliados sometidos a una fuerte presión de sus opiniones públicas (como Italia y algunos sectores del Partido Laborista británico), Estados Unidos no quería arriesgarse a que en el CAN se cuestionase su política y se pudiesen condicionar sus actuaciones futuras. Pero también porque, especialmente tras la campaña de Afganistán, Estados Unidos se había dado cuenta que era muy poco lo que le podían aportar en términos militares la gran mayoría de sus aliados europeos y que sus propias capacidades, apoyadas por algunas otras del Ejército británico, eran suficientes para desarrollar con éxito cualquier campaña militar en Irak. Incluso, aunque Estados Unidos solicitó autorización a varios países europeos para sobrevolar su territorio y usar algunas bases militares norteamericanas en Europa, únicamente se requería su utilización para tránsitos logísticos y apoyos al

despliegue sin necesidad de utilizarse también para la intervención directa de los elementos aéreos que tomaron parte en la campaña aérea sobre Irak que se inició el 20 de marzo de 2003.

El periodo que va de febrero a mayo de 2003 es en el que se concentran con mayor intensidad las divergencias entre Estados Unidos y los europeos. Hay que destacar que esta ruptura en el vínculo transatlántico vino acompañado de una división aun más grave entre los propios países europeos.

Los Gobiernos de Reino Unido y España, junto con la mayoría de los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión a la Unión Europea, habían manifestado su apoyo a la política del presidente Bush (esta postura quedó reflejada en la declaración conjunta publicada el 30 de enero suscrita por los primeros ministros de España, Portugal, Reino Unido, Italia, Hungría, Polonia, Dinamarca y el presidente de la República Checa). Esta toma de postura de los países de Europa Central y Oriental candidatos a la adhesión a la Unión Europea se vio reafirmada cuando a principios de abril de 2003 se produjo, de forma un tanto imprevista, una reunión tripartita de los presidentes de Francia y Rusia y el canciller alemán, en San Petersburgo, que inevitablemente conjuraba en sus opiniones públicas una difícil historia de supervivencia como naciones libres.

Por su parte, Francia y Alemania lideraron una posición antagónica e incluso, a decir de algunos norteamericanos, hicieron activamente campaña ante otros miembros no permanentes del Consejo de Seguridad para que se opusiesen a los deseos norteamericanos de lograr una nueva resolución antes del inicio de las hostilidades.

Esta división entre los europeos supuso un golpe muy duro para la construcción de una PESC puesto que ponía claramente de manifiesto que no existía una doctrina común de entendimiento entre los países europeos que sirviese de base para la PESC y que la presencia de dos países (Francia y Reino Unido) como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas podía ser un instrumento útil para la PESC pero con mayor probabilidad se convertía en un elemento disgregador al reclamar ambos países que en su condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad debían actuar en atención a esta condición con primacía sobre sus obligaciones como miembros de la Unión Europea. Nunca el AR de la PESC se había visto obligado a guardar un mutismo tan elocuente como

durante estos meses dada la inexistencia de cualquier posibilidad de una postura común de los europeos.

En medio de esta dispersión entre europeos, algunas actitudes, como la referencia del secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, a una «vieja Europa», que se oponía a Estados Unidos, y una «nueva Europa», que apoyaba sus planes, o las reuniones y cartas que suscribían algunos países europeos frente a los restantes socios, no hacían más que acrecentar la polémica pública sobre la crisis que vivían las relaciones transatlánticas, exacerbando los sentimientos antinorteamericanos que habían reverdecido en Europa o antieuropeos (o al menos antifranceses y antialemanes) que habían surgido con intensidad en Estados Unidos desde mediados del año 2002.

Ciertamente, como señaló Javier Solana en una intervención en la Universidad de Harvard en abril de 2003:

«La guerra en Irak puede ser la primera de una nueva era: se trata de una dramática exhibición del dominio americano en un momento en que Estados Unidos se siente más vulnerable que nunca.»

Entorno al conflicto de Irak confluían varios ámbitos que la Administración Bush no quería separar con claridad aunque tampoco fuese capaz de establecer una clara vinculación entre ellos. En primer lugar, el propio régimen de Saddam Hussein, antes aliado de Occidente frente a la revolucionaria Irán y que tras su invasión de Kuwait venía desafiando a la comunidad internacional al incumplir sistemáticamente las obligaciones de desarme impuestas por el Consejo de Seguridad. En segundo lugar, la posible presencia en Irak de armas de destrucción masiva, y de misiles para su lanzamiento, susceptibles de ser usadas contra sus vecinos en la región o desviadas hacia grupos terroristas para su utilización en los países occidentales. Finalmente, las eventuales vinculaciones entre el régimen iraquí y los terroristas pertenecientes a la red Al Qaeda, vinculación que nunca fue expresamente afirmada por los Servicios de Inteligencia norteamericanos pero a la que con frecuencia se hacía referencia en las declaraciones de sus líderes y asesores. Ante esta situación algo confusa pero que era presentada como un verdadero riesgo para su seguridad, la Administración Bush afirmaba la necesidad de intervenir, incluso con medios

militares, en el convencimiento, en expresión de la Consejera de Seguridad Nacional, de que:

«La inacción no es preferible y puede conducir a un verdadero conflicto.»

Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Dominique de Villepin, insistía a finales de marzo de 2003 que la posición de su país contraria a las acciones militares contra Irak se basaba en una cierta concepción de la responsabilidad colectiva y de la autoridad que le fue conferida al Consejo de Seguridad para legitimar el uso de la fuerza. Francia insistía, por lo tanto, en reforzar y continuar el sistema de inspecciones en Irak pero no ponía en ninguno momento un término temporal que señalase cuando se acabaría la paciencia de la comunidad internacional con el régimen de Saddam Hussein y sus incumplimientos y el Consejo de Seguridad debería autorizar la utilización de medios militares. En definitiva, no resulta descabellado concluir que el unilateralismo que tanto rechazo suscita en Europa venía producido en buena medida por la falta de una respuesta firme por parte de Europa.

Estas divergencias entre Europa y Estados Unidos por el conflicto en Irak fueron mucho más profundas que las que se habían conocido con anterioridad (habría que remontarse, probablemente, a las divergencias por la guerra de Vietnam para encontrar otro momento en que los europeos rechazaron con similar intensidad la política norteamericana). Incluso una vez culminada la ocupación del territorio iraquí, se mantuvieron durante varios meses importantes discrepancias sobre las modalidades para lograr la estabilización política y de seguridad y la reconstrucción económica del país. De nuevo, mientras Francia, Alemania y Rusia insistían desde el Consejo de Seguridad en la importancia de un enfoque multilateral, Estados Unidos por su parte reclamaba un reconocimiento a su «unicidad» en la comunidad internacional que le llevaba a ejercer unas responsabilidades que ninguno otro país estaba llamado a ejercer.

Conclusiones: un pacto para unas relaciones transatlánticas renovadas

Todos los dirigentes políticos y analistas especializados, a ambos lados del Atlántico, tienden a coincidir en dos cuestiones. En primer lugar, la crisis en las

relaciones transatlánticas tiene su origen profundo en la desaparición de la amenaza compartida de la URSS que conducía a todos los aliados a superar las divergencias que les dividían en el pasado. ¡Pero no resulta posible crear un nuevo enemigo común meramente para asegurar una adecuada cohesión! En segundo lugar, es necesario reconstruir el vínculo transatlántico que resulta imprescindible no sólo para asegurar la defensa de unos valores e intereses compartidos sino también para contribuir al logro de una mayor estabilidad y seguridad en todo el mundo. Como se señalaba en la declaración suscrita en junio de 2003 por 17 ex dirigentes europeos (Helmut Schmidt, Bronislaw Geremek, Felipe González, Douglas Hurd, Helmut Kohl, Giuliano Amato, Giscard d'Estaing, Hans-Dietrich Genscher, Eduardo Serra, etc.):

«Unidos somos considerados por el resto del mundo como los intérpretes de una gran visión cargada de sabiduría; divididos saldremos perdiendo.»

Por lo tanto, lo que resulta imperioso ahora es establecer unas pautas de actuación que permitan restablecer la necesaria compenetración entre las políticas a ambos lados del Atlántico. No será un ejercicio fácil. La quiebra del vínculo transatlántico ha sido en esta ocasión muy profunda. Las dificultades para lograr una estabilización política y económica y el restablecimiento de la seguridad en Irak tras la guerra han complicado los esfuerzos para restañar las heridas entre los aliados e iniciar una nueva etapa. Para Estados Unidos, que sigue considerándose directamente involucrada en una guerra contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, es necesario que sus aliados muestren mejor disposición para prestarle su apoyo diplomático, y militar si lo solicitase, como es debido entre países que tienen una rica historia de defensa en común. Para algunos europeos, por otro lado, Estados Unidos debe comprender que en ocasiones pueden existir desacuerdos entre los aliados, sin que deban interpretarse como hostilidad hacia Estados Unidos o incluso únicamente como falta de capacidad de actuación por parte de los europeos.

En cualquier caso, es indudable que resulta necesario trabajar a ambos lados del Atlántico para incrementar el diálogo y la comunicación, no sólo entre los gobiernos respectivos sino también entre los miembros de los Parlamentos o de los centros especializados en cuestiones de política exterior y de seguridad, e incluso entre las poblaciones en general (sobre este último aspecto resultan muy reveladores los

resultados de la encuesta que realizó el Pew Research Center, publicada en el IHT (*International Herald Tribune*) del 4 de junio de 2003, que ponían de manifiesto como la guerra de Irak había incrementado las opiniones «desfavorables» en ambos lados del Atlántico), de tal modo que se puedan comprender mejor las percepciones y las posiciones respectivas, y se contribuya a disipar los malentendidos. Estos esfuerzos deben ir destinados a forjar una relación renovada, cuyos cimientos se encuentren en la historia común a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, pero cuyo vigor actual sea resultado de compartir una misma voluntad de defender unos principios y unos intereses comunes.

Hace falta un nuevo pacto político entre Europa y Estados Unidos que fije sobre bases renovadas las relaciones políticas y de seguridad entre lo que son hoy, sin lugar a dudas, los dos principales actores de la comunidad internacional. Ambos deben comprometerse a buscar, en primer lugar, una resolución pacífica de las crisis internacionales en un marco multilateral, en especial el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o mediante un recurso a foros multilaterales ad hoc con participación de los principales actores concernidos (siguiendo los ejemplos del «cuarteto» para Oriente Medio; KEDO (*Korean Energy Development Organization*) y las conversaciones «a 6» para Corea del Norte; la PIC (*Peace Implementation Council*) para Bosnia-Herzegovina; etc).

Esta renovada relación transatlántica requiere un compromiso mutuo para someter a consultas, preferentemente en el marco de la OTAN, todas aquellas cuestiones que afectan a la seguridad de los aliados con carácter previo a cualquier actuación significativa de carácter individual o multilateral. La esencia de una alianza es la confianza entre aliados y, en consecuencia, la disponibilidad para compartir con ellos las percepciones de seguridad de cada país y las vías de actuación que se tiene intención de desarrollar. Todos los países deben esforzarse por encontrar unas bases de acuerdo político lo más amplias posibles. Cuando no resulte posible alcanzar esas bases de acuerdo, se podrán establecer coaliciones *ad hoc* con objetivos compartidos, debiendo los restantes aliados abstenerse de actuar activamente en contra de las acciones que desarrollen esas coaliciones.

También resulta necesario reafirmar la compatibilidad entre la OTAN y la PESD sobre la base de los principios acordados por la OTAN y la Unión Europea a partir de la cumbre franco-británica de Saint-Malo y de los acuerdos entre ambas

organizaciones en el llamado paquete de «Berlin Plus». Al mismo tiempo, la Unión Europea se debe comprometer, en consonancia con la importancia de su peso político y económico en el mundo, a desarrollar una PESC que le permita en toda ocasión realizar una contribución significativa en la eventualidad de que sea necesario el uso de medios militares para prevenir o resolver un conflicto o restablecer un orden estatal legítimo.

La llegada del siglo XXI no ha traído consigo, desgraciadamente, un nuevo orden internacional de paz y seguridad. Junto a la pervivencia de conflictos «tradicionales», el terrorismo y las armas de destrucción masiva se han situado en primera línea entre los riesgos y amenazas que todavía pueden quebrar una convivencia pacífica entre las naciones. Los históricos equilibrios entre potencias no son ya una receta posible para garantizar la paz. El mundo se ha hecho mucho más complejo y requiere una colaboración más amplia entre los Estados para poder afrontar con determinación estos nuevos retos. Europa y Estados Unidos deben asumir juntos el liderazgo de este proceso, al que deben poder asociarse todos los países, sin exclusiones, puesto que su objetivo no será otro que lograr un mundo más seguro para todos. La quiebra del vínculo transatlántico, que tanto beneficios ha reportado hasta ahora, sólo puede hacer más difícil esta tarea, perjudicando así a los intereses de los países de ambos lados del Atlántico y a la comunidad internacional en su conjunto.

CAPÍTULO TERCERO

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA POLITICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Por MANUEL ACERETE GÓMEZ

Introducción

Como señala el documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad presentado por el Secretario General/Alto Representante (SG/AR) Javier Solana al Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003:

«Estados Unidos han desempeñado un papel esencial en la integración y seguridad europea, en particular por medio de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy. [...] Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.»

La dimensión de seguridad y defensa ha sido un aspecto clave de la relación transatlántica durante el último medio siglo. Su importancia no ha disminuido en la actualidad, aunque haya debido adaptarse a un contexto internacional cambiante. El fin de la guerra fría, primero, las crisis de los Balcanes, después, y el impacto más reciente del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en la percepción de seguridad, sobre todo en Estados Unidos, han conducido a sucesivas transformaciones de la Alianza Atlántica, organización que encarna el vínculo transatlántico en el ámbito de la defensa.

La nueva OTAN que emerge del proceso de transformación impulsado por la Cumbre de Praga sigue desempeñando un papel indispensable para la defensa

colectiva y para comprometer a Estados Unidos con la seguridad de Europa, pero al mismo tiempo se está convirtiendo en un instrumento esencial para la contribución conjunta de los aliados a la seguridad internacional más allá del área euroatlántica, en respuesta a las nuevas amenazas. Desde el punto de vista de los europeos, es importante que la OTAN siga siendo un instrumento útil en esa nueva función, porque constituye uno de los mejores ejemplos de multilateralismo eficaz y un buen antídoto contra las tentaciones de unilateralismo a ambos lados del Atlántico.

Al mismo tiempo, otro hecho que ha cambiado el contexto de seguridad en que se enmarca la relación transatlántica ha sido el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el curso de los últimos cinco años. La PESD es una consecuencia ineludible del proceso de la integración europea, que requiere una dimensión de solidaridad frente a las amenazas para la seguridad común. Es también un instrumento necesario para una acción exterior eficaz de la Unión Europea, junto con los otros instrumentos de gestión de crisis de que dispone la Unión.

Pero, además, el desarrollo de la PESD guarda una estrecha relación con la relación transatlántica. Para que ésta sea más equilibrada y solidaria en el actual contexto de seguridad, es preciso un mayor esfuerzo de los europeos para desarrollar sus capacidades militares y superar la creciente brecha militar y tecnológica que les separa de Estados Unidos y socava la interoperabilidad necesaria para actuar en común frente a las amenazas. Parte de ese esfuerzo se canaliza a través de la OTAN. Pero es preciso además el impulso político que aporta la Unión Europea para lograr una mejora de las capacidades militares europeas. La PESD proporciona el marco para ese progreso adicional en materia de capacidades, y al mismo tiempo la oportunidad para emplearlas bajo la dirección de la Unión en determinadas situaciones de crisis, a fin de aprovechar el valor añadido aportado por el prestigio político de la Unión y por su capacidad única para conjugar diversos instrumentos de gestión de crisis.

De esa forma, la PESD permite a la Unión Europea asumir una mayor carga y responsabilidad en la seguridad internacional, en beneficio de ambos lados del Atlántico. Por decisión expresa de los Estados miembros, esa contribución debe realizarse de manera plenamente compatible con la OTAN y evitar duplicaciones innecesarias. Para asegurar esa compatibilidad y mutuo reforzamiento, desde el

primer momento se han desarrollado estrechas relaciones de cooperación entre la Unión y la Alianza, en paralelo con la evolución de la PESD.

No obstante, la puesta en práctica de ese diseño no resulta fácil y ha tropezado frecuentemente con distintas percepciones de seguridad y sentimientos encontrados a ambos lados del Atlántico. Para los aliados la PESD es un fenómeno positivo, pero a algunos les inquieta que tenga una dinámica propia. Para los europeos la cooperación Unión Europea-OTAN resulta indispensable, pero les preocupa que pueda coartar la autonomía de decisión de la Unión. En repetidas ocasiones, esto ha conducido a polémicas y conflictos.

En este contexto, durante el último año hemos sido testigos de un nuevo e intenso debate sobre la PESD y las relaciones Unión Europea-OTAN. Dicho debate presenta dos aspectos contradictorios entre sí:

1. De un lado, se han producido importantes progresos prácticos, en particular la conclusión en marzo de 2003 de los Acuerdos de cooperación Unión Europea - OTAN denominados «Berlín Plus», que permitirán a la Unión Europea realizar operaciones con medios y capacidades aliados, evitando así duplicación de esfuerzos y falta de transparencia. Esos mecanismos ya se han aplicado con éxito en la primera operación militar de la Unión Europea, en la antigua República Yugoslava de Macedonia.
2. De otro lado, sin embargo, se ha producido casi simultáneamente una fuerte polémica transatlántica, a raíz de la crisis Irak. Esa polémica ha generado un clima de desconfianza que también afecta a las relaciones Unión Europea-OTAN, haciendo que algunos vean la PESD (o quieran utilizarla) como un medio para fomentar un esquema de seguridad multipolar y crear un contrapeso frente a Estados Unidos y la misma OTAN.

Esa situación ha obstaculizado los avances en la PESD durante el último año y ha conducido a debates que han evidenciado interpretaciones diferentes sobre el tipo de relación que deben mantener la Unión Europea y la OTAN y sobre la naturaleza de los Acuerdos de Cooperación «Berlín Plus».

En el presente estudio analizaremos algunas cuestiones que son relevantes para mejor comprender ese debate, como la evolución histórica de las relaciones entre la

Unión Europea y la OTAN; el concepto, la gestación y el contenido de los Acuerdos de Cooperación «Berlín Plus»; la experiencia aportada y las perspectivas abiertas por las primeras operaciones militares de gestión de crisis de la Unión Europea, ya sea en el marco de «Berlín plus» o de carácter autónomo; la cooperación Unión Europea-OTAN en el desarrollo de capacidades militares; los problemas generados para la relación Unión Europea-OTAN por el clima de desconfianza entre ambos lados del Atlántico a raíz de la crisis de Irak y de algunas iniciativas sobre la PESD; los esfuerzos para llegar a un compromiso en el debate sobre el reforzamiento de la capacidad de la Unión Europea para planear y dirigir operaciones autónomas; los aspectos de seguridad y defensa del borrador de Tratado Constitucional que tienen implicaciones para la OTAN; y los importantes progresos alcanzados en todos estos temas a finales del año 2003, sobre la base del pragmatismo y la voluntad de compromiso, que permiten hacer un balance relativamente positivo de la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN.

Antecedentes históricos. La Unión Europea Occidental (UEO)

El precedente de la PESD fue la UEO. Creada con el Tratado de Bruselas de 1948 e hibernada poco después con motivo del establecimiento de la OTAN, la UEO fue reactivada durante los años ochenta. En la «Plataforma de La Haya» adoptada en 1987, los países de la UEO (todos ellos miembros también de la Unión Europea) declaraban que la construcción europea estaría incompleta mientras no contase con una dimensión de defensa. En ese sentido, en 1991 el Tratado de Maastricht dotaba de una dimensión de seguridad y defensa a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.

Sin embargo, el esquema institucional de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) diseñado en Maastricht estaba basado en el mantenimiento de la UEO como una organización autónoma, que debe desarrollarse simultáneamente como componente de defensa de la Unión y «pilar europeo» de la Alianza Atlántica, y a la que se encomendaba la elaboración y puesta en práctica de las acciones y decisiones de la Unión con implicaciones de defensa. Ese complicado esquema era el resultado de un difícil compromiso entre los Estados miembros que eran partidarios de dotar a la Unión Europea de competencias de defensa y los que querían reservarlas exclusivamente a la OTAN. Pronto mostraría pronto sus

deficiencias institucionales y su escasa aptitud para potenciar la acción exterior de la Unión Europea en crisis como las de los Balcanes.

Paralelamente se impulsó la IESD también en el contexto de la OTAN. La Cumbre aliada de enero de 1994 acogió con satisfacción las decisiones de Maastricht como una forma de reforzar el pilar europeo de la Alianza (no sin reiterar el papel de la OTAN como foro esencial de consulta entre los aliados y lugar para concertar las políticas relacionadas con los compromisos de seguridad y defensa bajo el Tratado de Washington). Al mismo tiempo, decidió impulsar la cooperación UEO-OTAN sobre la base de los principios de complementariedad y transparencia. En ese contexto, anunció la disponibilidad de la Alianza para poner a disposición sus medios colectivos para operaciones de la UEO emprendidas por los aliados europeos en cumplimiento de los objetivos de la PESC. En la Reunión de Ministros de Exteriores de la OTAN celebrada en Berlín en junio de 1996 se profundizó en este concepto, que permitía potenciar la capacidad operativa de la UEO sin duplicar los medios ya existentes en la OTAN. Con una formulación algo equívoca, se decidió que la IESD debería construirse dentro de la OTAN como parte del proceso de adaptación de la Alianza, a fin de promover una mayor contribución de los aliados europeos a las misiones de la Alianza y, al mismo tiempo, proporcionar planeamiento y fuerzas eficaces para operaciones de la UEO.

La puesta en práctica de este diseño fue objeto de intensos trabajos y complejos debates. Algunos malinterpretaron las decisiones de Berlín como una renuncia a seguir desarrollando la IESD también fuera del marco de la OTAN, pero el Tratado de Amsterdam recalcó la estrecha relación de complementariedad entre la Unión Europea, la UEO y la OTAN, cada una de las cuales tenía un importante papel para el desarrollo de la PESC. Persistía además la reticencia de Estados Unidos a cualquier forma de *caucus* europeo dentro de la OTAN. Por parte de los aliados resultaba difícil articular la cesión de medios a la UEO con la flexibilidad y fiabilidad necesarias. Los aliados europeos no miembros de la Unión Europea, admitidos como miembros asociados de la UEO, planteaban crecientes exigencias de participación en esta organización como contrapartida a la cooperación UEO-OTAN.

Bases de las relaciones Unión Europea -OTAN

Los trabajos arriba reseñados quedaron prácticamente obsoletos al decidir la Unión Europea y la UEO en 1999 que, en adelante, la responsabilidad de desarrollar la IESD sería asumida directamente por la Unión Europea. Con ello quedaba superado el complicado e inoperante diseño de Maastricht. La UEO volvía en la práctica a su anterior estado de hibernación, cediendo a la Unión Europea sus funciones de gestión de crisis y suspendiendo la mayor parte de sus actividades (incluyendo la cooperación con la OTAN) a partir de finales de 2000, aunque se aprovecharon algunas de sus experiencias y activos. Con ello nacía realmente la PESD, cuyas estructuras político-militares (en parte similares a las de la UEO) se pusieron en pie entre los Consejo Europeos de Colonia en junio de 1999 y de Niza en diciembre de 2000, y que alcanzó la capacidad operativa a partir del Consejo Europeo de Laeken un año más tarde. El Tratado de Niza consagraría jurídicamente este nuevo esquema.

El lanzamiento de la PESD respondía al compromiso alcanzado entre el Reino Unido y Francia en la Cumbre bilateral de Saint-Malo a finales de 1998. La PESD no supondría la creación de un Ejército europeo y dependería de contribuciones nacionales voluntarias para cada operación. Londres renunciaba a su tradicional oposición al desarrollo de una auténtica dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea, necesaria para una mayor eficacia de los europeos en situaciones de crisis. París aceptaba a cambio que la PESD se limitaría en principio a la gestión de crisis (las llamadas *operaciones Petersberg*), no intentaría duplicar la estructura militar y capacidades colectivas de la OTAN y recurriría a la Alianza cuando las necesitase para sus operaciones.

Con ello se planteaba la necesidad de desarrollar relaciones de cooperación entre la Unión Europea y la OTAN. La Cumbre aliada de Washington de 24 de abril de 1999 acogió positivamente esta evolución y estableció los principios para guiar las relaciones entre ambas organizaciones: La OTAN reconocía la voluntad de la Unión Europea de tener la capacidad para realizar actuaciones autónomas, de forma que pudiese adoptar decisiones y aprobar acciones militares cuando la Alianza como tal no esté involucrada. Al mismo tiempo, recalca la necesidad de asegurar la consulta, cooperación y transparencia entre ambas organizaciones; de que los Estados miembros desarrollasen sus capacidades militares, evitando duplicaciones

innecesarias; y de que se permitiese la mayor participación posible de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea en las operaciones dirigidas por la Unión Europea. Sobre esa base, la Cumbre de Washington manifestaba la voluntad de la OTAN de seguir desarrollando las decisiones de la reunión de Berlín de 1996, incluyendo la idea de usar medios y capacidades de la OTAN, separables pero no separados, para operaciones dirigidas por la Unión Europea (párrafo 10 del Comunicado de Washington).

De esa forma nacía el concepto de «Berlín Plus», consistente en el establecimiento de los mecanismos necesarios para permitir el acceso de la Unión Europea a los medios y capacidades de la OTAN, con pleno respeto para las necesidades militares de la Alianza. Eso incluiría el acceso asegurado a las capacidades de planeamiento de la OTAN, la presunción de disponibilidad de medios y capacidades preidentificados en la Alianza, la identificación de opciones de mando de la OTAN para operaciones europeas y la adaptación del planeamiento de defensa de la Alianza para tener en cuenta las necesidades de las operaciones europeas.

El objetivo principal de «Berlín Plus» es que la Unión Europea pueda utilizar medios y capacidades militares cedidos por la OTAN en sus operaciones de gestión de crisis. Aunque la Unión Europea también puede hacer operaciones autónomas (con medios nacionales de sus miembros), en algunos casos se considera que será necesario recurrir a la OTAN, solicitando hacer uso de determinados medios y capacidades militares de que dispone la Alianza.

Este recurso a la OTAN tiene una doble motivación, a la vez práctica y política. En la estructura militar integrada de la Alianza hay una serie de capacidades militares clave, que pueden resultar indispensables para las operaciones de la Unión Europea de mayor envergadura. La Unión Europea difícilmente podría crear por su cuenta capacidades equivalentes. Primero, porque tendría un coste prohibitivo, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de los miembros de la Unión Europea también son aliados y ya gastan mucho en el presupuesto de la Alianza. Pero también por razones políticas, porque, como ya se ha indicado, el consenso que permitió el desarrollo de la PESD desde 1998 está basado en el principio de que la Unión Europea no iba a «duplicar» las estructuras de la OTAN, ni hacer la competencia a la Alianza. Ello significa que la Unión renuncia voluntariamente a tener una estructura militar integrada propia, contentándose en principio con la

modesta estructura político-militar de Bruselas y los medios militares aportados por las naciones. Además, incluso en operaciones de escasa envergadura puede ser conveniente recurrir a la Alianza para asegurar una mejor coordinación con las operaciones aliadas en la misma región.

Por parte de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Niza de 4 de diciembre de 2000 contribuyó a los trabajos para desarrollar «Berlín Plus» mediante la adopción de tres documentos: En primer lugar, los Mecanismos Permanentes de Consulta y Cooperación entre la Unión Europea y la OTAN (Anexo VII del Informe de la Presidencia sobre la PESD), que establecen unos principios orientadores como el respeto a la autonomía de decisión, igualdad y diferente naturaleza de ambas organizaciones, el mutuo reforzamiento del desarrollo de capacidades y la no discriminación de ningún Estado miembro y, sobre esa base, detallan los mecanismos de consulta tanto en circunstancias normales como en tiempos de crisis. En segundo lugar, un documento sobre la puesta en práctica del párrafo 10 del comunicado de la Cumbre Aliada de Washington en relación con las modalidades de acceso de la Unión Europea a los medios y capacidades de la OTAN (Apéndice al citado Anexo VII), centrado en los tres aspectos clave de «Berlín Plus»: el acceso garantizado a las capacidades de planeamiento de la OTAN, la presunción de disponibilidad de medios y capacidades aliados y la identificación de opciones de mando aliadas disponibles para la Unión Europea. Y, finalmente, los mecanismos relativos a los miembros europeos de la OTAN no miembros de la Unión Europea y otros países que son candidatos al ingreso en la Unión Europea (Anexo VI al Informe de la Presidencia sobre la PESD), importante y complejo documento que establece los principios para la participación de estos países en la PESD, un sistema de consultas regulares y un régimen para la consulta y la eventual participación en operaciones de la Unión Europea durante una crisis.

La cuestión de la participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea

La puesta en práctica del concepto de «Berlín Plus», a través de los correspondientes acuerdos y mecanismos de consulta y cooperación entre la OTAN y la Unión Europea, tropezó con un importante obstáculo que ya había causado dificultades a la UEO: el problema de la participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea en la PESD. Turquía en particular no consideró

suficientes los mecanismos adoptados por la Unión Europea en Niza para asegurar esa participación.

Había desde el primer momento la voluntad política de involucrar en lo posible a esos países en el desarrollo de la dimensión europea de defensa. Pero en la Unión Europea no era posible recurrir a una fórmula similar a la del estatuto de miembro asociado concedido a los aliados europeos por la UEO. No lo era al menos por tres razones:

1. Un estatuto así hubiese sido incompatible con el entramado institucional y la autonomía de decisión de la Unión.
2. La experiencia de la UEO no había sido positiva, ya que la diversidad de estatutos y los amplios derechos de participación de los miembros asociados y los observadores habían contribuido en gran medida a la inoperancia de la organización.
3. Los aliados europeos, en particular Turquía, habían manifestado creciente insatisfacción con dicho estatuto, y por eso, a pesar de las concesiones realizadas por la UEO, habían seguido poniendo trabas al desarrollo de las relaciones de esta organización con la OTAN para presionar en favor de derechos de participación aún mayores, hasta hacer casi desaparecer la distinción con los miembros plenos.

El Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 siguió por tanto una vía distinta. Como ya se ha indicado, junto con el documento relativo a las relaciones Unión Europea-OTAN, aprobó otro que establecía los mecanismos de participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea en la PESD, centrado en el acceso de los mismos a las operaciones de gestión de crisis de la Unión que se realizasen con medios de la OTAN, y que llegaba todo lo lejos que era posible sin cuestionar la autonomía institucional de la Unión.

Sin embargo, Turquía manifestó su disconformidad con estos mecanismos de Niza, alegando que no respondían a lo estipulado en la Cumbre de Washington de la OTAN de abril del año 2000 en esa materia, interpretado como necesaria contrapartida al acceso de la Unión Europea a los medios de la Alianza. En

consecuencia, Ankara siguió en la OTAN una política de bloqueo de la negociación de los mecanismos de cooperación de «Berlín Plus».

Sin el consentimiento turco, no era posible alcanzar en la Alianza el consenso necesario para permitir a la Unión Europea el acceso a los medios y capacidades aliados para operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión Europea. Algunos aliados, y en particular Estados Unidos, mostraron comprensión por las preocupaciones de Turquía o, al menos, se abstuvieron de presionar para que aceptase la oferta de Niza. Otros intentaron en vano convencer a Turquía de la incongruencia de esta actitud con sus aspiraciones europeas.

Posiblemente en Ankara hubo sentimientos enfrentados a este respecto: de un lado voluntad de compromiso en aras de su perspectiva de integración, pero también la tendencia a utilizar la relación Unión Europea-OTAN precisamente como una palanca para presionar en favor de su candidatura. En todo caso, un factor decisivo fue la desconfianza que suscitaba una dimensión militar de la Unión Europea en la que Grecia podía participar plenamente, pero no Turquía.

Esa situación de bloqueo, que se prolongaría en diversas formas durante dos años, planteaba una triple amenaza:

1. La operatividad de la PESD, ya que sin recurso a los medios y capacidades aliados no era factible para la Unión Europea asumir operaciones de cierta envergadura en condiciones aceptables de riesgo; y ello en parte por la importancia clave de algunas capacidades colectivas aliadas y, en particular, de las aportadas por Estados Unidos a la Alianza; y en parte también porque la Unión Europea se había comprometido a abstenerse de crear estructuras y capacidades que pudiesen duplicar las ya existentes en la OTAN.
2. Dicho bloqueo ponía también en entredicho la necesaria coordinación con la OTAN y sus autoridades militares, sin la cual las futuras operaciones europeas podrían provocar interferencias y disfunciones, sobre todo en escenarios con una importante presencia militar aliada (por ejemplo en los Balcanes).
3. Amenazaba asimismo la viabilidad del compromiso básico que dio origen a la PESD en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, que postulaba el desarrollo de la dimensión de defensa de la Unión Europea de manera compatible con la

Alianza Atlántica y sin duplicar las estructuras y capacidades militares de la Alianza.

Ese principio de no duplicación, que fue la principal concesión obtenida de Francia por el Reino Unido en Saint-Malo, podría lógicamente quedar cuestionado si, por razones ajenas a la voluntad de la Unión Europea, ésta no podía tener acceso a los recursos colectivos de la OTAN. En tales circunstancias hubiese sido difícil resistir a las presiones de los partidarios de crear estructuras y capacidades militares europeas más ambiciosas que permitiesen realizar operaciones de envergadura sin depender de la Alianza, con el consiguiente riesgo de duplicar a la OTAN o incluso de desviar recursos que de otro modo hubiesen ido a esa Organización.

No es de extrañar por tanto que el Reino Unido asumiese el liderazgo de los esfuerzos para llegar a un compromiso con Turquía. Durante el año 2001 tuvieron lugar discretas negociaciones informales entre Londres y Ankara, con cierta involucración de Washington, a fin de lograr una fórmula de participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea en la PESD que pudiese satisfacer las exigencias de Turquía sin romper el marco institucional de la Unión Europea ni contradecir abiertamente las decisiones del Consejo Europeo de Niza.

El resultado de estos esfuerzos fue el llamado «Documento de Ankara», concluido en vísperas del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, y que pretendía ser fundamentalmente una aclaración de los mecanismos de Niza y una explicación detallada de sus implicaciones prácticas en lo referente a las modalidades de participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea en operaciones de la Unión.

En la práctica, el «Documento de Ankara» suponía importantes concesiones desde el punto de vista de la europeos, iba más allá de lo acordado en Niza, obligando a la Unión Europea a un engorroso sistema de consultas que recordaba a la UEO y venía a añadirse a las consultas multilaterales con la OTAN, y utilizaba en algunos pasajes un lenguaje políticamente inapropiado en un Documento de la Unión Europea. Aunque había sido negociado al margen de la Unión Europea, se suponía que la Unión debía hacerlo suyo en su integridad sin enmienda alguna, ya que representaba el mínimo aceptable para Turquía, que por su parte creía haber hecho grandes concesiones al aceptarlo en la negociación con el Reino Unido.

Sorprendentemente, a pesar de todo ello, casi todos los Estados miembros se mostraron dispuestos a aceptar un Documento tan problemático, incluso Francia, convencidos de que era el precio necesario de una relación constructiva y pragmática con la OTAN que permitiese avanzar a la PESD.

La excepción fue Grecia, que consideró inasumibles las concesiones realizadas en el Documento, criticó la forma en que se había negociado y se dio por aludida por algunas consideraciones incluidas en el mismo que reflejaban la desconfianza de Turquía hacia posibles operaciones militares de la Unión Europea en su área de interés.

Ante la imposibilidad de superar este nuevo bloqueo, ahora entre Grecia y Turquía, el Consejo Europeo de Laeken dio un mandato a la nueva Presidencia española, que tuvo que dedicar buena parte de sus energías durante el primer semestre de 2002 a intentar resolver el problema de la participación. La Presidencia española, en estrecha coordinación con el AR y con Reino Unido y otros socios, realizó múltiples gestiones y propuestas a alto nivel y logró ciertos avances con vistas a propiciar un acuerdo. En ese sentido, exploró fórmulas dirigidas a atender las legítimas aspiraciones griegas sin reabrir el «Documento de Ankara», mostrando flexibilidad en la forma de adopción del mismo y proponiendo la conclusión de otros textos complementarios que lo situasen en el debido contexto, a fin de prevenir interpretaciones abusivas del mismo.

Estos esfuerzos no lograron el resultado deseado durante el semestre de la Presidencia española, debido fundamentalmente a las tácticas dilatorias de Grecia y al subyacente antagonismo entre Atenas y Ankara.

Sin embargo, el Consejo Europeo de Sevilla fue relativamente optimista en sus Conclusiones sobre esta cuestión, expresando satisfacción por los progresos realizados por la Presidencia española en la cuestión de la participación y encomendando a la siguiente Presidencia y al AR continuar esos trabajos con urgencia. Muestra de este optimismo fue que el Consejo Europeo de Sevilla expresó su voluntad de que la Unión Europea tomase el relevo de la OTAN en la antigua República Yugoslava de Macedonia cuando concluyese el mandato de la Alianza (en principio en octubre de 2002 aunque posteriormente se prorrogaría hasta marzo

de 2003), siempre en el entendimiento de que los acuerdos permanentes de cooperación con la OTAN estuviesen para entonces en aplicación.

En efecto, durante el segundo semestre de 2002 se logró forjar un compromiso aceptable para todos los socios y para todos los aliados sobre la cuestión de la participación, siguiendo en buena medida el esquema trazado bajo la Presidencia española, lo que permitió desbloquear finalmente «Berlín Plus» (véase siguiente capítulo). El papel mediador correspondió al SG/AR para la PESC Javier Solana, ya que durante ese semestre la Presidencia en las cuestiones con implicaciones militares y de defensa correspondía precisamente a Grecia, en virtud de la excepción danesa sobre la PESD.

De esta forma quedó aclarada en principio la situación de Turquía en la PESD, en la medida en que el compromiso sobre «Berlín Plus» llevó al establecimiento de condiciones privilegiadas para la participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea en operaciones de la Unión realizadas con medios OTAN. Desde entonces, Turquía, al igual que otros aliados europeos y, por supuesto, Unión Europea y Canadá, se mantienen en guardia para asegurar la plena y fiel puesta en práctica de los mecanismos de consulta y de cooperación «Berlín Plus», reaccionando con particular susceptibilidad ante cualquier apariencia de falta de consulta previa por parte de la Unión Europea en relación con posibles operaciones de la Unión. No obstante, también hay que subrayar que la actitud turca frente a la PESD ha ido evolucionando a lo largo del año 2003 en un sentido cada vez más constructivo, adoptando el enfoque propio de un candidato. Su valoración del funcionamiento de los mecanismos de consulta y cooperación de la Unión Europea durante las primeras operaciones de la Unión es positiva. Naturalmente, la prioridad para Turquía sigue siendo la OTAN, pero al mismo tiempo declara compartir las aspiraciones de desarrollar la PESD y se muestra dispuesta a contribuir a impulsarla, como futuro Estado miembro.

Turquía y otros aliados europeos muestran especial interés en participar también en cuestiones como la cooperación europea de armamentos y el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea. En ese sentido, la Unión (decisión del Consejo del 10 de abril de 2003) ha admitido ya la posibilidad de que los aliados europeos no miembros de la Unión Europea puedan participar, caso por caso, en

los distintos grupos de proyecto del Plan de Acción Europeo de Capacidades (ECAP), previo acuerdo al respecto entre los países participantes.

Compromiso sobre «Berlín Plus»

En el Consejo Europeo de Copenhague (12-13 de diciembre de 2002) se logró desbloquear finalmente la conclusión de los Acuerdos de Cooperación Unión Europea-OTAN de «Berlín Plus», abriendo así paso a la utilización de medios y capacidades aliados en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea.

El Acuerdo se hizo posible al aceptar Turquía el paquete de compromiso preparado por el SG Javier Solana en cumplimiento del mandato del Consejo Europeo de Sevilla. Ello permitió la adopción de los textos básicos de «Berlín Plus» en el Consejo Europeo de Copenhague y en las reuniones de Embajadores en la OTAN y en la Unión Europea celebradas el 16 de diciembre de 2002, cerrándose así satisfactoriamente todos los aspectos del compromiso alcanzado (aunque la finalización de los detalles y documentos necesarios para su puesta en práctica se prolongaría hasta marzo de 2003).

El paso previo y esencial para esa decisión turca ya se había dado mes y medio antes en el Consejo Europeo de Bruselas del 24 de octubre de 2002, al aceptar Grecia allí esa fórmula de compromiso, sobre la base del ya citado «Documento de Ankara». Ello permitió la adopción de este último por el Consejo Europeo.

A partir de Bruselas, tampoco Turquía tenía ya problemas de sustancia con «Berlín Plus», una vez que habían sido aceptadas por la Unión Europea sus exigencias de mayor participación en la PESD. Sin embargo, mantuvo abierta hasta Copenhague esta cuestión, quizás como instrumento de presión, vinculándola con su candidatura a la Unión Europea y con el Estatuto de Chipre. A este respecto, se prolongó hasta el Consejo Europeo de diciembre un difícil debate sobre cuestiones relacionadas con la participación de Chipre y Malta en la PESD y en «Berlín Plus» una vez ingresasen en la Unión Europea, ante las posiciones antagónicas que mantenían Grecia y Turquía también en esa materia.

La negociación se desarrolló de forma coordinada en Copenhague (contactos con Turquía y reuniones de los Ministros de Exteriores) y en el Consejo Atlántico del Norte (CAN) en Bruselas. Este trabajo a dos bandas permitió quemar etapas y

consensuar casi al mismo tiempo las conclusiones del Consejo Europeo sobre relaciones Unión Europea-OTAN y las decisiones sobre «Berlín Plus» adoptadas en correspondencia por la OTAN, tras levantar Turquía su veto. Como culminación del proceso, el 16 de diciembre de 2002 el CAN y el Comité Político y de Seguridad (COPS) de la Unión Europea adoptaron en Bruselas una declaración conjunta Unión Europea-OTAN sobre la PESD.

Se despejaba así el principal obstáculo para el pleno desarrollo de la PESD, abriendo el camino para las primeras operaciones militares de gestión de crisis de la Unión Europea. La Unión ya tenía previsto tomar el relevo de la OTAN en la antigua República Yugoslava de Macedonia en primavera, tan pronto estuviese vigente «Berlín Plus». Además, a la vista del éxito alcanzado, el Consejo Europeo de Copenhague anunció ya la disponibilidad de la Unión Europea para asumir también el relevo en Bosnia, aunque este último proyecto requeriría todavía una larga negociación con la Alianza.

Contenido de los Acuerdos «Berlín Plus»

El compromiso alcanzado sobre «Berlín Plus» en diciembre de 2002 se plasmaba concretamente en cinco textos básicos:

1. El documento titulado «PESD: puesta en práctica de las disposiciones de Niza sobre la participación de los aliados europeos no Unión Europea» que aprobó el Consejo Europeo de Bruselas de 24 de octubre de 2002. Esa es la nueva denominación del «Documento de Ankara» negociado por Turquía, Reino Unido y Estados Unidos en 2001. Sólo se le incorporaron, como concesión hacia Grecia, ligeras modificaciones en la introducción para reequilibrar el lenguaje del texto. En concreto, como medida de reciprocidad ante la extraña obligación impuesta a la Unión Europea de no usar la PESD contra países de la OTAN, se imponía a la Alianza una obligación similar en relación con los países de la Unión.

Tanto Turquía como la Unión Europea consideraban que habían hecho grandes concesiones al aceptar este Documento. En todo caso, parece claro que este es algo más que una mera explicación y puesta en práctica de las disposiciones de Niza, dado que mejora sustancialmente las condiciones de consulta y participación de que disfrutaban Turquía y otros aliados europeos no miembros de

la Unión en la PESD. Sin embargo, la Unión Europea decidió aceptarlo en aras de un compromiso considerado indispensable para hacer realmente operativa la PESD. Además, el documento no traspasaba la verdadera línea roja de la Unión Europea, que era la preservación de la autonomía de decisión de la Unión. En particular, la Unión Europea sigue reservándose el derecho de invitar o no a terceros a participar en las operaciones que realice sin medios OTAN. Los aliados europeos sólo tienen un derecho automático de participar, siempre que aporten fuerzas sustanciales, en las operaciones que se realicen con recurso a medios y capacidades de la OTAN en el marco de «Berlín Plus».

2. Las «Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas sobre relaciones Unión Europea-OTAN», que sirvieron para calmar algunas inquietudes que suscitaba a Grecia la participación la participación de Turquía en la PESD. Para ello las citadas conclusiones reafirmaban expresamente el respeto a los principios de la PESD y los mecanismos de arreglo pacífico de disputas.
3. La «Declaración del Consejo de 12 de diciembre de 2002 aneja a las Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague», que resolvió la discusión planteada sobre Chipre. Para ello, especifica que «Berlín Plus» sólo se aplicará a los Estados miembros que son miembros de la OTAN o están vinculados con la Alianza a través de la Asociación para la Paz (APP) –lo que no es el caso de Chipre y Malta–. Sin embargo, al mismo tiempo la Declaración subraya que esta exclusión se circunscribe a la participación en operaciones de la Unión Europea con medios y capacidades de la OTAN y al acceso a información clasificada de la Alianza, sin menoscabar la plena participación de esos países en los demás aspectos de la PESC y la PESD.
4. La «hoja de decisiones del CAN de 13 de diciembre de 2002», en la que se recogían las medidas adoptadas en esa fecha por la OTAN como contrapartida a las decisiones de la Unión Europea. Con esas decisiones la Alianza daba luz verde para la inmediata conclusión y puesta en práctica de cada uno de los acuerdos detallados de cooperación Unión Europea-OTAN, que se venían negociando desde hacía tiempo, y que constituyen propiamente el paquete de documentos de «Berlín Plus». La «hoja de decisiones» fue remitida el mismo día por carta del SG de la OTAN, lord Robertson, al SG/AR para la PESC, Javier Solana. La «hoja de decisiones» reitera el compromiso de la OTAN con el

desarrollo de la PESD, y la satisfacción por haber quedado resuelta la cuestión de la participación («Documento de Ankara» o de puesta en práctica de Niza).

Las medidas adoptadas por la Alianza se referían concretamente a cuatro cuestiones de importancia fundamental:

- Acceso asegurado de la Unión Europea a las capacidades de planeamiento de la OTAN. Esta medida se aplicó con efectos inmediatos, para facilitar el planeamiento de la operación de la Unión Europea en Macedonia.
- Rápida identificación de los medios y capacidades aliados respecto a los que habrá una presunción de disponibilidad para operaciones Unión Europea.
- Urgente identificación de elementos de la estructura de mando aliada que podrán ser empleados en operaciones dirigidas por la Unión Europea.
- Adaptación del planeamiento de defensa aliado para tener en cuenta las necesidades de las operaciones de la Unión Europea. En este contexto se decidió además acelerar la conclusión de mecanismos para cooperar con la Unión Europea en el desarrollo de las capacidades militares.

Como elementos complementarios positivos, el CAN desbloqueó también las negociaciones para un Acuerdo de Seguridad Unión Europea-OTAN, necesario para permitir el intercambio de información clasificada entre ambas organizaciones, y dio luz verde para la participación de la Alianza en un ejercicio de gestión de crisis que se realizaría conjuntamente con la Unión Europea en noviembre de 2003 (CME/CMX-03).

- Además, la OTAN se comprometía a trabajar con la Unión Europea para que todas estas decisiones se pusieran en práctica antes del 1 de marzo de 2003, de forma que la Unión Europea pudiese recurrir a medios aliados en sus operaciones a partir de entonces (en particular en Macedonia).
- La «hoja de decisiones» del CAN no contenía únicamente elementos de tono positivo: también confirmaba la ya citada exclusión de «Berlín Plus» de los miembros de la Unión Europea que no sean miembros de la OTAN o de la APP (Chipre y Malta). Asimismo, recordaba a la Unión Europea la necesidad de poner en práctica el «Documento de Ankara», invitando a la Unión a que aclarase rápidamente cómo iba a tratar las contribuciones de fuerzas de los

aliados europeos no miembros de la Unión en el sistema de planeamiento y las operaciones de la Unión Europea.

5. Finalmente, la «Declaración conjunta Unión Europea-OTAN sobre la PESD» adoptada el 16 de diciembre de 2002 por el CAN y el COPS para cerrar y solemnizar el acuerdo sobre «Berlín Plus». En ella los Estados miembros de la Unión Europea y de la OTAN:

- Ponían de relieve algunos aspectos básicos de su relación (partenariado estratégico, importancia de la PESD, contribución europea a la vitalidad de la Alianza, etc.).
- Declaraban los principios en los que estará basada la relación entre la Unión Europea y la OTAN (partenariado que las refuerza mutuamente en la gestión de crisis; consultas, cooperación y transparencia; igualdad y autonomía de decisión; respeto a los intereses de sus Estados miembros; respecto a los principios de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y arreglo pacífico de conflictos -tema clave para Grecia y Turquía-; coherencia mutua de los respectivos esfuerzos para desarrollar capacidades militares).
- Y anunciaban las medidas que ya habían adoptado con ese fin (es decir, como ya se ha indicado, la aprobación del «Documento de Ankara» por la Unión Europea y las decisiones de la OTAN del 13 de diciembre de 2002 sobre «Berlín Pus», así como también el acuerdo de principio sobre los mecanismos para un desarrollo de capacidades coherente y transparente entre las dos organizaciones, que ya se había esbozado en Niza).

El acuerdo político alcanzado con Turquía y con la OTAN en torno al Consejo Europeo de Copenhague no cerró la cuestión de «Berlín Plus». Todavía hicieron falta tres meses de intensas negociaciones para finalizar todos los documentos, justo a tiempo para el comienzo de la operación de la Unión Europea en Macedonia.

En ese breve periodo, que coincidió con una grave crisis internacional y transatlántica en relación con Irak, se pusieron ya de manifiesto las reticencias y desconfianzas que han dificultado la relación Unión Europea-OTAN durante todo el año 2003, a pesar del histórico éxito que acababa de lograrse con «Berlín Plus».

Al mismo tiempo, hubo que resolver cuestiones de detalle especialmente delicadas como el uso de la cadena de mando de la OTAN en las operaciones de la Unión Europea, el papel del Vicecomandante Supremo Aliado en Europa (*Deputy SACEUR*) como coordinador estratégico para la cooperación con la Unión Europea en operaciones militares, el grado de presunción de disponibilidad de los medios y capacidades de la OTAN para dichas operaciones y la puesta en práctica efectiva de los mecanismos de participación de los aliados europeos no miembros de la Unión Europea.

La inquietud provocada en Estados Unidos por el anuncio en el Consejo Europeo de Copenhague de la disponibilidad de la Unión Europea para tomar el relevo de la OTAN no sólo en Macedonia, sino también en Bosnia, unida a la ya citada polémica sobre Irak, hicieron que Estados Unidos y otros aliados mantuviesen posiciones bastante exigentes en estas negociaciones de detalle, probablemente con el propósito de que la Unión Europea no diese por descontada la colaboración de la OTAN.

Pese a todo ello, las negociaciones se realizaron con gran rapidez de acuerdo con el calendario previsto. El 17 de marzo de 2003 se concluyeron los últimos documentos y se efectuó el correspondiente intercambio de cartas entre los SG de la OTAN y de la Unión Europea, lord Roberston y Javier Solana, con el que se cerraba todo el paquete y entraba en vigor «Berlín Plus».

Este canje de cartas del 17 de marzo de 2003 constituye el llamado «Acuerdo-Marco Unión Europea-OTAN» de «Berlín Plus». En realidad se trata sólo de una compilación de declaraciones y acuerdos de diverso tipo concertados por ambas partes, cuya lista figura adjunta a la carta del SG de la OTAN. Como se indica en ambas Cartas, los documentos citados en esa lista constituirán el marco de las relaciones Unión Europea-OTAN para las cuestiones tratadas en los mismos. Ese marco pudiera ampliarse en el futuro a la luz de la experiencia de la asociación estratégica entre ambas Organizaciones.

La larga lista de documentos recogidos en este Acuerdo-Marco incluye en particular:

- El canje de cartas realizado el 13-12-02 entre ambos SG transmitiéndose los documentos adoptados por la Unión Europea en los Consejos Europeos de

Bruselas y Copenhague y la «hoja de decisiones» del CAN, a que ya se hacía referencia anteriormente.

- La ya citada Declaración OTAN-Unión Europea de 16 de diciembre de 2002.
- Un Acuerdo de Seguridad OTAN-Unión Europea para regular el intercambio de información clasificada.
- Un documento sobre el acceso asegurado de la Unión Europea a las capacidades de planeamiento aliadas que puedan contribuir al planeamiento militar para operaciones dirigidas por la Unión Europea.
- Las modalidades para la participación de oficiales del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) en el planeamiento.
- Un documento sobre la presunción de disponibilidad de capacidades de la OTAN y medios comunes de la Alianza para operaciones dirigidas por la Unión Europea.
- Un documento sobre los principios y procedimientos para la cesión de medios y capacidades que vayan a ser empleados en operaciones dirigidas por la Unión Europea y para su control y recuperación (que servirá de modelo para el acuerdo específico de cada operación).
- Otros documentos relativos a esta cesión de medios y capacidades (trabajos a realizar, consideraciones legales y financieras) de la misma.
- Textos relativos al papel europeo del *Deputy SACEUR*.
- Identificación de los principales elementos de las opciones de mando que podría proporcionar la OTAN a la Unión Europea.
- Mecanismos de consulta entre la OTAN y la Unión Europea en el contexto de una posible operación liderada por la Unión Europea que haga uso de los medios y capacidades colectivos de la Alianza.
- Documentos relativos a la coherencia y el mutuo reforzamiento en el desarrollo de las capacidades por parte de la OTAN y de la Unión Europea, y en particular al Mecanismo de Desarrollo de Capacidades de la Unión Europea (que incluye un capítulo sobre la relación Unión Europea-OTAN en este ámbito).

El objeto de todos estos documentos es dar ciertas garantías a la Unión Europea de que la Unión podrá contar realmente con medios aliados si le hacen falta para sus

operaciones, y, al mismo tiempo, asegurar a la OTAN que esta cesión se hará de forma coordinada, transparente y controlada. En cada caso concreto hará falta una decisión de la Alianza, que puede negarse a ceder sus medios alegando necesidades propias u otras razones de peso. Pero la «preidentificación» y «presunción de disponibilidad» de los medios y capacidades aliados permitirán normalmente una respuesta rápida y positiva.

Aplicación de «Berlín Plus»: operación *Concordia*

Como ya se ha indicado, gracias al acuerdo político alcanzado sobre los mecanismos de cooperación «Berlín Plus», el Consejo Europeo de Copenhague pudo confirmar el 12 de diciembre de 2002 la disponibilidad de la Unión Europea para tomar lo antes posible el relevo de la OTAN en la operación militar que venía realizando la Alianza en la antigua República Yugoslava de Macedonia desde verano de 2001. La decisión era especialmente importante, a pesar de las reducidas dimensiones de esa misión, por tratarse de la primera operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea.

Sin embargo, para poder asumir efectivamente esa operación debían cumplirse tres condiciones: el consentimiento por parte de las autoridades de Skopje, que se obtuvo sin especial dificultad; el de la OTAN; y la entrada en vigor efectiva de los mecanismos de «Berlín Plus».

La segunda condición era lógica dadas las circunstancias: la Unión Europea no podía tomar el relevo en Macedonia si la Alianza no terminaba antes su propia misión militar. Sin embargo, reflejaba también un debate de principio. En efecto, en el esquema de las relaciones Unión Europea-OTAN, algunos aliados consideran que la Unión sólo debe actuar en situaciones de gestión de crisis cuando la OTAN haya decidido expresamente no hacerlo y previa consulta con la Alianza. Otros en la OTAN y en la Unión Europea tienen una posición más matizada: la Unión puede actuar cuando la OTAN como tal no está involucrada. En todo caso, hay pleno acuerdo en la necesidad de transparencia y diálogo, y en que resulta imprescindible la coordinación de las respectivas actuaciones en la misma área geográfica.

En ese contexto, si recordamos la situación internacional en febrero-marzo de 2003 (polémica sobre Irak y disputa entre Estados Unidos y algunos europeos sobre el

apoyo aliado a Turquía en esa crisis), no se podía dar por descontado que Washington y otros aliados aceptasen una decisión que incrementase el protagonismo militar de la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de esos debates, primó la voluntad de poner en práctica el satisfactorio marco de relaciones que acababan de establecer la OTAN y la Unión Europea.

La tercera y más importante de las condiciones fue la entrada en vigor de «Berlín Plus». En efecto, por decisión del propio Consejo Europeo, la Unión Europea tenía que recurrir en la operación de Macedonia a los medios y capacidades de la Alianza. Ello se debía tanto a razones de necesidad operativa como a la voluntad política de demostrar desde el principio la compatibilidad y el mutuo reforzamiento de la PESD con la OTAN. Ahora bien, para ello la OTAN exigía que «Berlín Plus» estuviese ya plenamente en vigor, sin que fuese suficiente una aplicación *ad hoc* de sus principios al caso particular de Macedonia.

A este respecto, la preparación de la operación en Macedonia supuso un doble reto: Paralelamente a la finalización de los mecanismos genéricos de «Berlín Plus», concluida como hemos visto el 17 de marzo de 2003, hubo que negociar también un Acuerdo Específico Unión Europea-OTAN sobre cesión de medios y capacidades aliados para esa operación, concluido en la misma fecha, como primera aplicación concreta de «Berlín Plus».

Logrados ambos objetivos, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea del 18 de marzo de 2003 pudo confirmar que la Unión Europea estaba ya en condiciones de hacerse cargo de la operación en Macedonia. La operación, denominada *Concordia* comenzó el 31 de marzo de 2003, fecha en que la Unión Europea relevó a la OTAN, y ha concluido el 15 de diciembre de 2003, una vez cumplidos los objetivos de la presencia militar internacional en Macedonia (en su lugar, ha comenzado en diciembre de 2003 una operación civil de policía de la Unión Europea para asistir a la normalización en el país también en ese importante ámbito).

La operación *Concordia*, primer ejemplo de aplicación de «Berlín Plus», ha sido quizás atípica por sus reducidas dimensiones. Sin embargo, aunque pequeña en términos cuantitativos, era importante recurrir en ella a los medios y capacidades aliados, tanto porque se trataba de la primera operación militar de la Unión Europea

como por la necesidad de coordinar el despliegue militar europeo con el que seguía manteniendo la OTAN en toda la región Fuerza de Paz (KFOR) en Kosovo, control del espacio aéreo y en la propia Macedonia (retaguardia de KFOR).

Aunque cada caso requerirá un tratamiento específico, la operación fue un buen banco de pruebas para el tipo de cooperación que la Unión Europea puede recibir de la OTAN en el marco de «Berlín Plus».

El aspecto más destacado fue sin duda la cadena de mando de la operación, quizás algo sobredimensionada (para las circunstancias de Macedonia) por la insistencia en seguir un estrecho paralelismo con las instancias de mando de la OTAN, a fin de asegurar una perfecta coordinación y transparencia. El debate interno de la Unión Europea sobre el grado en que la Unión debía utilizar las opciones de mando aliadas, dentro de la definición del concepto general de la operación, fue bastante intenso (sobre todo entre Londres y París), discutiéndose diversas opciones hasta encontrar la fórmula final que concitó el consenso.

En concreto, el comandante de la operación *Concordia* fue el propio *Deputy SACEUR*, es decir, el número dos en la estructura de mando de la OTAN en Europa, cargo reservado tradicionalmente a un europeo (el SACEUR es siempre un estadounidense), lo que se ha aprovechado en el diseño de «Berlín Plus» para otorgarle un papel de coordinador estratégico de la cooperación militar OTAN-Unión Europea. El *Deputy SACEUR* es de hecho, como en Macedonia, la primera opción para el puesto de comandante de una operación de la Unión Europea con recurso a medios y capacidades de la OTAN. En ese contexto, actúa con «doble sombrero» y doble dependencia OTAN y Unión Europea, ya que mantiene sus funciones en la cadena de mando aliada en paralelo con su eventual actividad al frente de una operación realizada bajo el control político y la dirección estratégica de los órganos de la Unión Europea.

Lo mismo cabe decir del cuartel general de la operación *Concordia*, establecido bajo el mando del *Deputy SACEUR* dentro del Cuartel General Supremo Aliado en Europa (SHAPE), con oficiales pertenecientes al mismo, reforzados por otros procedentes de la Unión Europea. Eso permite aprovechar los recursos y la experiencia de la estructura de mando aliada, que es uno de los objetivos esenciales de «Berlín Plus», dado que la Unión Europea renuncia a la creación de

una estructura militar propia. Como primer y esencial aspecto de ese apoyo aliado, el planeamiento de la operación *Concordia* se realizó en SHAPE.

Por otro lado, el cuartel general de la fuerza, es decir, el establecido sobre el terreno en Skopje, era plenamente europeo. Dado que la Unión Europea no cuenta con ningún tipo de cuartel general colectivo, tampoco de esa categoría, el núcleo del desplegado en Skopje fue proporcionado inicialmente por un cuartel general nacional francés, con un general de la misma nacionalidad al frente, reforzado por personal militar de otros Estados miembros. Entre octubre y el final de la operación, dicho cuartel general francés fue relevado por el de la Fuerza Europea Operativa Rápida (EUROFOR), una unidad multinacional integrada por España, Francia, Italia y Portugal, en ese momento con un general portugués al mando.

No obstante, ese cuartel general europeo compartió edificio y ciertos recursos con el cuartel general que la OTAN mantuvo en Skopje, a pesar de haber terminado la operación de la Alianza, para poder realizar funciones de asesoramiento y asistencia a las reformas de las Fuerzas Armadas macedonias en el marco de la APP y otras tareas.

Además, se estableció un eslabón intermedio de la cadena de mando, entre SHAPE y Skopje, mediante una célula en el Cuartel General de la OTAN en el sur de Europa con sede en Nápoles (AFSOUTH). Aunque parecía una estructura de mando demasiado pesada para una operación relativamente sencilla y de riesgo limitado, la Alianza insistió mucho en este punto, alegando que las operaciones de la OTAN en los Balcanes se dirigían desde Nápoles y que por lo tanto era imprescindible asegurar también allí la coordinación y comunicación con la Alianza.

Aparte del planeamiento, el mayor beneficio que sacaba la Unión Europea de este esquema era la posibilidad que esto ofrecía a los europeos de utilizar los sofisticados medios de comunicaciones, mando y control de la Alianza y de acceder a sus fuentes de inteligencia. Se trata de recursos multinacionales caros o de propiedad norteamericana. Además podían resultar necesarios para la comunicación e interoperabilidad con las fuerzas vecinas de la OTAN, cuyo apoyo hubiese sido decisivo en caso de una emergencia o necesidad de evacuación en la antigua República Yugoslava de Macedonia.

Tras la conclusión de la operación *Concordia* se está realizando un análisis de las lecciones aprendidas por parte tanto de la OTAN como de la Unión Europea. Desde el punto de vista político, la valoración del funcionamiento de «Berlín Plus» en Macedonia es muy positiva. A nivel práctico, hubo naturalmente algunas dificultades iniciales derivadas de la novedad del esquema de cooperación establecido y de las diferentes culturas administrativas de ambas Organizaciones. Obviamente, las circunstancias específicas y el apresuramiento final en el lanzamiento de la operación no permitieron seguir siempre los procedimientos de consulta y negociación a plena satisfacción de todas las partes. Los aliados no miembros de la Unión Europea hubiesen deseado una involucración aún mayor en algunos aspectos. La lista inicial de medios y capacidades que se presupone disponibles para la Unión Europea deberá ser actualizada sucesivamente.

En general, sin embargo, el funcionamiento de «Berlín Plus» en la operación *Concordia* ha sido satisfactorio y constituye una valiosa experiencia para acometer futuras operaciones de la Unión Europea con recurso a medios y capacidades de la OTAN.

De hecho, sobre la base de esa experiencia, la OTAN y la Unión Europea han decidido en diciembre de 2003 iniciar consultas de cara a un posible relevo de la operación aliada de las Fuerzas de Estabilización (SFOR) en Bosnia-Herzegovina por una operación militar de la Unión, que se realizaría (probablemente a partir de finales de 2004) en el marco de «Berlín Plus» y como complemento a las misiones civiles de gestión de crisis que ya tiene asumidas la Unión Europea en ese país. Sería una operación de mucha mayor envergadura que *Concordia* (probablemente cerca de 7.000 efectivos frente a los apenas 400 de Macedonia), aunque cabe recordar que la gran mayoría de los efectivos de SFOR son ya de países europeos. El hecho de que la Unión Europea asuma la dirección de una operación militar así, aunque con apoyos de la OTAN en mando y control, planeamiento, inteligencia, comunicaciones y otros aspectos, supondría un paso realmente decisivo para que los europeos asuman mayor carga y responsabilidad en la seguridad del continente.

Conviene resaltar el hecho de que el protagonismo militar adquirido por la Unión Europea en Macedonia, y posiblemente en el futuro en Bosnia, no significa que la OTAN se vea desplazada de esos países por la Unión Europea. Como ya hemos visto, la Alianza ha mantenido un cuartel general en Skopje con importante

funciones de asesoramiento para reformas de defensa, y también cuando concluya SFOR en Bosnia quedará en Sarajevo un cuartel general aliado para funciones de asesoramiento, reformas de defensa, incorporación a la APP, persecución de criminales de guerra, lucha contra el terrorismo y otras importantes tareas específicas. A su vez, la asunción de tareas militares por la Unión Europea le permite completar su gama de instrumentos y actuaciones, asumiendo un enfoque más global de la gestión de crisis y contribuyendo a reforzar la perspectiva europea de los países en cuya estabilización y reconstrucción coopera.

Como experiencia para futuras operaciones realizadas en el marco de «Berlín plus» es también relevante el ejercicio de gestión de crisis CME/CMX 03 realizado a nivel de las estructuras político-militares de la Unión Europea y de la OTAN en noviembre de 2003. Ha sido el segundo ejercicio de gestión de crisis de la PESD y, sobre todo, el primero que han celebrado conjuntamente la Unión y la Alianza. El ejercicio se ha centrado en examinar la manera en que la Unión Europea realiza planeamiento estratégico en respuesta a una crisis, con vistas precisamente a una operación dirigida por la Unión Europea con recurso a medios y capacidades de la OTAN.

Operaciones autónomas de la Unión Europea

La adopción del concepto de «Berlín Plus» no significa que la Unión Europea vaya a realizar operaciones militares únicamente en ese marco, recurriendo siempre a los medios y capacidades de la OTAN y a las opciones de mando que proporciona la estructura militar de la Alianza. Desde el comienzo de la PESD (Consejo Europeo de Colonia de 1999) ha habido acuerdo en que la Unión podrá realizar también operaciones autónomas.

A este respecto ha habido bastantes debates y también algunos malentendidos. Para algunos aliados, como Estados Unidos, lo normal será que actúe la OTAN, en ciertos casos podrá hacerlo la Unión Europea con medios de la OTAN sobre la base de «Berlín Plus», y sólo excepcionalmente podría contemplarse una operación autónoma de la Unión Europea, previa consulta con la OTAN. En cambio, algunos europeos tienden a promover por principio las operaciones autónomas y ven aún con cierta reticencia las consultas y cooperación con la Alianza.

Sin embargo, las necesidades de la vida real en el ámbito de la gestión de crisis están reconduciendo este debate en un sentido pragmático y realista. Casi nadie se plantea que la Unión Europea pueda asumir la operación en Bosnia sin apoyo de la OTAN en el marco de «Berlín Plus». Del mismo modo, ningún aliado se opuso realmente a que la Unión Europea lanzase en junio de 2003 una operación militar autónoma en Bunia (República Democrática del Congo), en respuesta a una petición urgente del SG de Naciones Unidas ante una situación de emergencia humanitaria en esa zona. Hubo ciertamente quejas por la escasa consulta previa, pero ésta podía justificarse con el escaso tiempo de reacción que llevaba consigo una operación de esa naturaleza.

La operación de la Unión Europea en Bunia, bautizada *Artemis*, tuvo por objeto constituir una fuerza multinacional interina de urgencia en dicha ciudad, autorizada por la resolución 1484 del Consejo de Seguridad. El propósito fue contribuir a la estabilización de la situación humanitaria y de seguridad hasta que la Fuerza de Naciones Unidas (MONUC) pudiese incrementar su despliegue para hacer frente a la situación.

La operación se debió a una iniciativa francesa, a la que se sumó la Unión Europea. Francia, siguiendo el concepto de «nación marco» contemplado para operaciones de despliegue rápido en la PESD, proporcionó el grueso de las fuerzas y capacidades, así como el núcleo de los cuarteles generales de la operación (tanto en París como sobre el terreno). Pero era la Unión Europea la que asumía la dirección política y el control estratégico de la operación. Diversos Estados miembros aportaron pequeños contingentes de fuerzas y capacidades militares.

Debido a la urgencia, la decisión formal de lanzamiento de la operación se adoptó en un Consejo de Agricultura el 12 de junio de 2003 (lo que pone en perspectiva las quejas de algunos aliados por la insuficiente consulta), tras la preparación de los documentos correspondientes en los órganos de la PESD (acción común, concepto marco de la operación, dictamen militar) y antes de la aprobación del plan de operaciones por el Consejo de Asuntos General y Relaciones Exteriores del 16 de junio de 2003. La operación concluyó con éxito a primeros de septiembre, una vez cumplidos sus objetivos y reforzada la MONUC.

Aparte de su valor humanitario, la importancia de la operación *Artemis* residió sobre todo en que se trataba de la segunda operación militar de la Unión Europea (después de Macedonia), y de la primera que tenía carácter autónomo. La opción por una operación autónoma resultaba lógica, teniendo en cuenta las reducidas dimensiones de la operación y la falta de una presencia militar y política de la Alianza en Africa Subsahariana (a diferencia del área euroatlántica). Inicialmente hubo una reacción suspicaz en medios de la Alianza ante el anuncio la intención de la Unión Europea de asumir esta operación, pero las explicaciones dadas por el SG/AR Javier Solana en la Reunión de Ministros de Exteriores de la OTAN de Madrid (3 de junio de 2003) fueron plenamente satisfactorias para los aliados, demostrando la voluntad de transparencia en la relación Unión Europea-OTAN.

La operación *Artemis* puso de manifiesto la capacidad de la Unión Europea para responder a crisis, pero también algunas insuficiencias inherentes a las operaciones autónomas, en particular la necesidad de apoyarse desproporcionadamente en una nación-marco (a la sazón Francia) para la dirección de la operación, lo que puede suponer un exceso de carga para ella, y al mismo tiempo un déficit de influencia para los demás Estados miembros. Esa experiencia sería útil en la búsqueda de una solución realista y de compromiso en el debate sobre el reforzamiento de la capacidad de la Unión Europea para planear y dirigir operaciones (véase posteriormente).

Al mismo tiempo, *Artemis* permitió superar por la vía de los hechos los prejuicios que cuestionaban la posibilidad de que la Unión Europea realizase operaciones militares autónomas. El escenario africano era bastante propicio para demostrar la viabilidad de esas operaciones. A ese respecto se había producido ya desde hacía tiempo un claro acercamiento entre Francia y el Reino Unido. Desde el punto de vista pragmático, *Artemis* fue además un toque de atención sobre la necesidad de que los europeos desarrollen las capacidades militares requeridas para una respuesta rápida ante situaciones de crisis.

La declaración de la Cumbre franco-británica del 24 de noviembre de 2003 subrayaba la precisamente la necesidad de que los europeos estén preparados para realizar ese tipo de operaciones de breve duración en apoyo de Naciones Unidas. Ese mismo concepto aparece también en la propuesta consensuada en diciembre de 2003 por el Reino Unido, Francia y Alemania para el Protocolo sobre

cooperación estructurada en la Conferencia Intergubernamental (CIG), así como en el Informe sobre la PESD del Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2003.

Finalmente, el Documento «Defensa Europea: Consulta, Planeamiento y Operaciones entre la OTAN y la Unión Europea» endosado por el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2003 (véase posteriormente) contribuiría a confirmar la posibilidad de operaciones autónomas, estableciendo tres criterios básicos: la OTAN será la opción natural para operaciones que involucren a europeos y americanos; habrá consultas Unión Europea-OTAN en caso de crisis para aclarar el papel de cada una, con pleno respeto a la autonomía de decisión de ambas; cuando la OTAN como tal no esté involucrada y la Unión Europea quiere emprender una operación, la Unión, en aplicación de los mecanismos de «Berlín Plus», decidirá si recurre o no a medios y capacidades de la OTAN, teniendo en cuenta el papel de la Alianza en la región. Se insiste aquí en la necesidad de consultas en cualquier caso, y la referencia a las operaciones autónomas no parece muy directa, pero el resto del citado Documento se refiere precisamente al reforzamiento de la capacidad de planeamiento de la Unión Europea para dichas operaciones.

Desarrollo armónico de las capacidades en la OTAN y la Unión Europea

La necesidad de que la Unión Europea y la Alianza Atlántica cooperen entre sí y se refuercen mutuamente, en base a los principios de transparencia y no duplicación de esfuerzos y estructuras, no se refiere únicamente a las operaciones de gestión de crisis, sino también al desarrollo de las capacidades militares necesarias para realizarlas eficazmente.

Como ya se ha indicado más arriba, el creciente desfase militar entre ambos lados del Atlántico, en términos cuantitativos y cualitativos, es una constante del diálogo transatlántico. La PESD es un marco adicional para impulsar el desarrollo de las capacidades militares nacionales necesarias no sólo para misiones de la Unión Europea, sino también para las de la Alianza Atlántica.

Tanto la OTAN como la Unión Europea están actualmente empeñadas en ambiciosos procesos para adquirir las capacidades militares que son más necesarias en el nuevo contexto internacional de seguridad, que exige operaciones muy distintas de la tradicional defensa territorial o de las misiones de paz hasta

ahora habituales. Se trata de operaciones que requieren gran capacidad para el despliegue rápido y el sostenimiento de fuerzas en escenarios a veces muy lejanos. Dichas fuerzas deben estar equipadas para luchar contra amenazas como el terrorismo o las armas de destrucción masiva, dotadas de las necesarias comunicaciones, mando y control e inteligencia, ser interoperables, capaces para operaciones conjuntas, etc. Naturalmente, la Alianza parte desde una posición privilegiada en lo que se refiere a los medios y capacidades colectivos existentes en la estructura militar aliada, pero aún así debe hacer un gran esfuerzo para cumplir los objetivos de su actual proceso de transformación y adaptación al nuevo escenario.

Aunque el nivel de ambición de la Unión Europea sea necesariamente inferior en cuanto a la envergadura de las operaciones que contempla la PESD, en la práctica las capacidades que necesita desarrollar son en gran parte las mismas. Esa coincidencia no plantea de por sí problema alguno de duplicación de esfuerzos con la OTAN. Dado que la Unión Europea no desarrolla medios colectivos para una estructura militar integrada, sus esfuerzos se dirigen a promover y coordinar en lo posible el desarrollo de las capacidades nacionales de los Estados miembros, y esas capacidades, al menos en el caso de los que son miembros de la Alianza, estarán disponibles tanto para misiones de la OTAN como para las de la Unión Europea.

En ese contexto, el reto para la cooperación Unión Europea-OTAN consiste en lograr que los respectivos procesos de desarrollo de capacidades se refuercen mutuamente, de manera que se cumplan de forma óptima los objetivos fijados por ambas Organizaciones. Lo mismo cabe decir en lo que se refiere a los objetivos de fuerzas. Es necesario por tanto trabajar conjuntamente para fomentar la armonía y coordinación de esos objetivos, sin perjuicio de la autonomía de decisión de la Unión Europea y la OTAN.

En ese sentido, es de destacar que, ya desde antes de la finalización de «Berlín Plus», la OTAN prestó asesoramiento a la Unión Europea para refinar los sucesivos catálogos de requisitos, fuerzas y progresos en el marco de los objetivos de capacidades fijados por el Consejo Europeo de Helsinki para el 2003 (*Helsinki Headline Goal*).

Tras la puesta en marcha en 2003 de los diversos grupos de proyecto multinacionales con los que la Unión Europea para cubrir las carencias aún existentes en materia de capacidades europeas, dentro del ECAP, se está haciendo también un esfuerzo para armonizar en lo posible la labor de estos grupos con la realizada paralelamente en la OTAN para el cumplimiento de los compromisos de capacidades contraídos por los aliados en la Cumbre de Praga. Esta coordinación de facto se ve facilitada por el hecho de que en ocasiones un mismo países lidera sendos grupos de proyecto en la Unión Europea y en la OTAN sobre el mismo tipo de capacidad militar (por ejemplo Alemania para transporte aéreo estratégico o España para reabastecimiento en vuelo).

El instrumento formal más importante para coordinar el desarrollo de fuerzas y capacidades entre la Unión Europea y la OTAN está contenido en el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades, finalizado en marzo de 2003 en el marco del paquete de documentos de «Berlín Plus», sobre la base de los principios ya acordados en el Consejo Europeo de Niza. El Documento contiene un importante capítulo (el que más costó negociar) sobre la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN en este ámbito.

Entre otros aspectos, el citado Mecanismo establece formalmente un Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN, que permite la frecuente consulta y concertación entre los expertos de ambas Organizaciones en esta materia. Dicho grupo ya se había reunido anteriormente con carácter *ad hoc*, por primera vez durante la Presidencia española en 2002. Un aspecto a reseñar es que el grupo no tiene competencias para adoptar decisiones, ya que éstas corresponden autónomamente a cada una de las dos Organizaciones. En esto coincide con los demás mecanismos de consulta Unión Europea-OTAN, como las reuniones entre el CAN y el COPS y a otros niveles de trabajo. Sin perjuicio de ello, su labor es de gran importancia y utilidad para encaminar los trabajos de ambas organizaciones.

El Mecanismo de Desarrollo de Capacidades permitirá asimismo enlazar los objetivos de fuerzas y capacidades de la Unión Europea (y los correspondientes esfuerzos nacionales) con el sistema de planeamiento de defensa de la Alianza. Se asegura así, con procedimientos estandarizados, la coherencia de los compromisos en ambas organizaciones por parte de los Estados miembros que son miembros de

la OTAN, y también de los que participan en el mecanismo análogo de planeamiento de la APP.

Un importante reto para el futuro será el establecimiento en 2004 de la nueva Agencia de la Unión Europea para el desarrollo de capacidades de defensa, investigación, adquisiciones y armamentos, cuya creación fue decidida por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea el 17 de noviembre de 2003 en cumplimiento de un mandato del Consejo Europeo de Salónica, y está contemplada también en el borrador de Tratado Constitucional.

El Documento acordado por el Consejo prevé que en su fase inicial la Agencia se limitará a prestar asistencia para la coordinación de los diversos órganos y actividades ya existentes, ECAP y a establecer el marco de las relaciones con otros foros de cooperación en materia de armamentos ya existentes –la Organización Conjunta de Cooperación de Armamentos (OCCAR), el Acuerdo Marco de firmado en Farnborough por los seis países de la Carta de Intenciones y el Grupo de Armamentos Europeo Occidental (GAEO). Posteriormente, en su fase de plena operatividad, la Agencia asumiría todas sus funciones e incorporaría a las citadas organizaciones o asimilaría sus principios y prácticas. Todavía no está claro cómo se haría esto último, ni en particular si la OCCAR podría integrarse en la Agencia o permanecer separada como instrumento para la ejecución de programas específicos, como parecen preferir sus actuales miembros. También pudiera plantear complicaciones la asociación de los países del GAEO (incluyendo aliados no miembros de la Unión Europea como Noruega y Turquía) a los trabajos de la OCCAR.

En particular, el documento recalca el espíritu de mutuo reforzamiento, transparencia y coherencia entre la Agencia y los órganos correspondientes de la OTAN, que se aseguraría a través de los procedimientos ya establecidos en el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades. Asimismo, preveía la posibilidad de que los aliados europeos no miembros de la Unión Europea puedan participar en programas específicos caso por caso.

En este contexto, como era de esperar, Estados Unidos ha mostrado cierta preocupación por las posibles repercusiones del proyecto de Agencia Europea para

su Industria de Defensa, y ha instado a tener en cuenta la labor de las agencias de la OTAN que tratan cuestiones de armamentos.

A finales del año 2003 había sobre todo dos cuestiones que planteaban dificultades para un desarrollo armónico de las capacidades militares entre la Unión Europea y la OTAN.

De un lado, el debate sobre las propuestas para el reforzamiento de la capacidad de la Unión Europea para el planeamiento y la conducción de operaciones militares autónomas. Como se expone más adelante, la iniciativa planteada por Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo en la cumbre del 29 de abril de 2003 sobre la creación de un cuartel general de operaciones europeo suscitó seria oposición por parte de Estados Unidos y otros aliados (y Estados miembros) ante el riesgo de duplicación innecesaria de las estructuras militares de la OTAN, aunque finalmente se logró en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 un compromiso que refuerza las capacidades de planeamiento de la Unión Europea al mismo tiempo que su cooperación con la Alianza.

La otra cuestión de actualidad es el debate sobre la forma de asegurar la compatibilidad entre los compromisos de los países europeos con la nueva Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) lanzada en la Cumbre aliada de Praga y con las capacidades de respuesta rápida que intenta desarrollar la Unión Europea para sus operaciones. Tanto éstas como la NRF requieren unas fuerzas y capacidades militares de una disponibilidad y nivel de equipamiento muy elevados, incluyendo cuarteles generales de fuerzas de reacción rápida ofrecidos por las naciones. Este tipo de medios militares son relativamente escasos, y la Alianza ha establecido unos criterios de preparación y disponibilidad, por rotación entre las fuerzas comprometidas, que son muy exigentes. El reto es establecer mecanismos de flexibilidad y redundancia para conciliar esos compromisos con la necesidad de atender posibles misiones nacionales, multinacionales o de la Unión Europea, además de las que se encomienden a la NRF.

Desconfianza transatlántica

Como ya se ha indicado, el éxito de «Berlín Plus» coincidió paradójicamente con un periodo de crisis en las relaciones transatlánticas motivado fundamentalmente por la polémica sobre Irak.

Afortunadamente, no se confirmaron los temores de que dicha polémica pudiese malograr lo que se había conseguido tras varios años de intenso trabajo en la relación Unión Europea-OTAN y conducir a represalias de Estados Unidos contra la Unión Europea en el ámbito PESD (por ejemplo retrasando la conclusión de «Berlín Plus» o el relevo en Macedonia). En la práctica, sólo hubo las habituales quejas de países como Estados Unidos, Turquía y Noruega, generalmente poco justificadas, sobre la necesidad de una mayor transparencia y mayor participación de los aliados no miembros de la Unión Europea, pero esos problemas se pudieron resolver sin especial dificultad.

Sin embargo, la polémica sobre Irak, sus repercusiones en el seno de la Alianza (debate sobre el apoyo aliado a Turquía en febrero de 2003) y la retórica de algunos países europeos sobre la necesidad de un contrapeso al poder de Estados Unidos, dejaron un poso de desconfianza en la relación transatlántica, que ha dificultado el desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN durante 2003.

La primera consecuencia práctica de esto fue la paralización de los planes para un posible relevo de la OTAN por la Unión Europea en la operación militar SFOR en Bosnia-Herzegovina. El Consejo Europeo de Copenhague había expresado la disponibilidad de la Unión para asumir esa operación a comienzos de 2004, y la Unión Europea había realizado ya algunos preparativos en enero-febrero, bajo el impulso de una propuesta conjunta de Francia y Reino Unido en la Cumbre bilateral de Le Touquet en enero. Sin embargo, Estados Unidos impuso un compás de espera, exigiendo tiempo para que la OTAN revisase las perspectivas futuras de su presencia militar en los Balcanes (lo que haría a comienzos del otoño) y para verificar el buen funcionamiento de los mecanismos de «Berlín Plus» en la operación de Macedonia, antes de plantearse operaciones de la Unión Europea.

La desconfianza frente a los proyectos europeos de defensa se tradujo también, en el discurso político de algunos representantes estadounidenses, en una mayor insistencia en la «primacía» de la OTAN, como principal organización de seguridad

en Europa. Todos los aliados reconocen el papel esencial de la Alianza y la gran mayoría consideran que la PESD no debe desarrollarse en detrimento de la OTAN, sino reforzar la contribución de los europeos a la seguridad transatlántica. Sin embargo, la relación Unión Europea-OTAN nunca se ha definido en términos de supremacía o jerarquía de organizaciones, que pondrían en entredicho la autonomía de decisión de cada una.

El principal detonante del debate sobre las relaciones Unión Europea-OTAN que ha tenido lugar durante el año 2003 fue la iniciativa para el reforzamiento de la PESD planteada por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo en su Cumbre del 29 de abril de 2003. La Cumbre se celebró a iniciativa del primer ministro belga Verhofstadt, apoyada inmediatamente por el presidente francés Chirac. Su convocatoria se produjo en marzo, en el momento más álgido de la polémica intraeuropea y transatlántica sobre la crisis de Irak, y en el contexto de las declaraciones de sus promotores sobre la necesidad de un mundo multipolar y de un contrapeso europeo al poder de Estados Unidos. Cuando se produjo la Cumbre, la situación era algo más tranquila. La declaración de los cuatro estaba formulada de hecho en términos constructivos, con propuestas concretas para el reforzamiento de la PESD basadas en gran parte en ideas ya conocidas, y ponía gran cuidado en asegurar que ninguna de esas propuestas iba dirigida contra la OTAN. Sin embargo, la manera en que se había presentado públicamente la Cumbre, el inoportuno momento escogido para convocarla y su formato restringido hicieron que la iniciativa de los cuatro fuese percibida como una maniobra dirigida a socavar la influencia de Estados Unidos y el papel de la OTAN.

Para Washington, la cuestión más delicada en la declaración cuatripartita era la propuesta de crear un núcleo de capacidad colectiva para el planeamiento y la dirección de operaciones de la Unión Europea, que se plasmaría en un cuartel general en Tervuren, cerca de Bruselas. Es significativo que el secretario de Estado norteamericano Powell criticase el mismo día 29 de abril las propuestas de la Cumbre en unas declaraciones ante el Congreso, citando específicamente el problema que supondría la creación de un cuartel general europeo. En ese sentido, instaba a la Unión Europea a que se concentrase en el desarrollo de las capacidades militares necesarias y no en duplicar los cuarteles generales que ya existen en la Alianza:

«No necesitamos más cuarteles generales, sino más capacidades.»

Por parte de Estados Unidos se sospechaba que, a pesar de las afirmaciones de los cuatro en sentido contrario, el objetivo último de esta iniciativa era rivalizar con la OTAN y duplicar su estructura de mando. Además, los norteamericanos percibían las ideas de los cuatro de crear un «núcleo duro» de la PESD (que algunos tendían a confundir con el concepto de cooperación estructurada del borrador de Tratado Constitucional) como un intento de pasar por alto los mecanismos de «Berlín Plus».

En ese contexto, se pusieron también de manifiesto por parte de interlocutores estadounidenses algunos de los malentendidos sobre la relación Unión Europea-OTAN a los que ya hemos aludido, como la ya idea de una primacía de la OTAN, la interpretación de «Berlín Plus» como mecanismo exclusivo para la realización de operaciones militares de la Unión Europea, con exclusión de operaciones autónomas, o también la noción de que la Unión Europea debía consultar con la OTAN sobre cualquier tema de seguridad que se suscitase en la Unión antes incluso de que hubiese un mínimo debate interno.

Aunque esas interpretaciones eran sin duda exageradas, reflejaban una situación real de desconfianza. Fueron necesarios intensos esfuerzos durante todo el año 2003 para corregir esa situación y encontrar fórmulas de compromiso constructivas y pragmáticas, que permitiesen seguir impulsando una relación armónica y equilibrada entre la Unión Europea y la OTAN. Para ello se hizo valer el hecho de que, una vez logrado «Berlín Plus», que permite operaciones europeas con medios y capacidades de la OTAN, la Unión Europea se enfrentaba al desafío de desarrollar también las propias capacidades militares europeas, tanto para contribuir más a la seguridad euroatlántica, en el marco de una verdadera asociación estratégica Unión Europea-OTAN, como para poder realizar ciertas operaciones autónomas de menor envergadura en situaciones en las que la OTAN como tal no esté involucrada.

La reunión ministerial Unión Europea-OTAN celebrada en Madrid el 3 de junio de 2003, en los márgenes de la sesión ordinaria de primavera de los ministros de Exteriores aliados, permitió dar los primeros pasos para el restablecimiento de un diálogo transatlántico constructivo. Como señala la declaración de prensa conjunta emitida por los respectivos SG al término de la reunión, en el encuentro se puso de relieve el progreso sin precedentes en la asociación estratégica entre las dos

organizaciones, manifestado en la conclusión de los acuerdos de «Berlín Plus» y en la efectiva aplicación de los mismos en la operación *Concordia*, pero también en la voluntad de cooperar aún más en los Balcanes, en la lucha contra el terrorismo o en el desarrollo de las capacidades militares. Las explicaciones proporcionadas por el SG Javier Solana a los ministros aliados sobre los preparativos para la primera operación autónoma de la Unión Europea, en Bunia (República Democrática del Congo), demostraron la voluntad de transparencia de la Unión.

No obstante, aunque en Madrid se confirmó la solidez de la relación transatlántica, por encima de disputas coyunturales, siguió abierto el debate sobre las cuestiones pendientes (propuesta de Tervuren, cooperación estructurada, relevo en Bosnia, exigencia de consultas previas más abiertas sobre todas las cuestiones de seguridad).

Polémica sobre un cuartel general europeo

Como ya se ha indicado, la iniciativa sobre la PESD lanzada por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo en la cumbre cuatripartita de Bruselas del 29 de abril de 2003 proponía en particular la creación de un núcleo de cuartel general europeo, con sede en Tervuren/Bruselas, que serviría para dotar a la Unión Europea de una capacidad verdaderamente multinacional para el planeamiento y la dirección de operaciones autónomas, dado que en estas últimas no se puede recurrir a cuarteles generales de la OTAN.

La idea básica de esta propuesta no era incorrecta, ni tampoco nueva. España por ejemplo ya había sugerido algo similar años antes, por los mismos motivos que alegarían más tarde Francia y Alemania: en operaciones autónomas de la Unión Europea no es bueno depender únicamente de cuarteles generales aportados por una «nación marco», ya que eso supone una influencia y una carga desproporcionadas para un único país. Hay que tener en cuenta que muy pocos Estados miembros disponen de un cuartel general de operaciones propiamente dicho, capaz de dirigir una operación multinacional y conjunta en el extranjero (en la práctica sólo Francia, el Reino Unido y, en menor medida, Alemania, aunque otros Estados miembros intentan dotarse de ese tipo de capacidad). Sin embargo, la conclusión de «Berlín Plus» había paliado entretanto esa carencia. Y, sobre todo, el planteamiento de la iniciativa de los cuatro en clave de polémica transatlántica la

había hecho contraproducente y políticamente inviable, al despertar la desconfianza de Estados Unidos y otros aliados.

Durante los meses de abril a septiembre de 2003 se mantuvo un tenso debate en la Unión Europea y en la OTAN sobre la propuesta de Tervuren, a la que el Reino Unido contrapuso la idea de crear una célula permanente de la Unión Europea en el cuartel general de la OTAN en SHAPE, que sería responsable también del planeamiento de las operaciones autónomas de la Unión Europea. Aunque los impulsores de una y otra iniciativa decían compartir la voluntad de fortalecer tanto la relación Unión Europea-OTAN como la PESD, era evidente que ambas propuestas, tal como estaban planteadas, pretendían socavar el desarrollo de «Berlín Plus» o el de la capacidad de la Unión Europea para realizar operaciones autónomas, respectivamente.

Sin embargo, en la Cumbre tripartita de Berlín del 20 de septiembre de 2003, el primer ministro británico, el presidente francés y el canciller federal alemán lograron poner en marcha un proceso de diálogo para buscar una posible solución de compromiso entre Tervuren y la célula de SHAPE –y también para resolver las cuestiones de defensa del borrador del Tratado Constitucional que también les enfrentaban– (véase posteriormente).

Las conversaciones se llevaron a cabo de manera informal y restringida, fundamentalmente a través de los asesores directos de los tres líderes. No obstante, hubo consultas con Estados Unidos y con otros socios, entre ellos España (que contribuyó al compromiso aportando ideas para reforzar a la vez la capacidad de planeamiento de la Unión Europea y su enlace con la OTAN). Aunque el formato tripartito resultaba poco afortunado desde el punto de vista político, tenía cierta lógica en la medida en que se trataba de encontrar un compromiso entre las posiciones más extremas: el atlantismo británico y la tendencia francesa a una acción autónoma de los europeos. Como se demostró en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo, que dio origen a la PESD, es precisamente la conciliación entre esos dos extremos la que ha permitido avanzar en la dimensión europea de defensa con fórmulas pragmáticas que todos los socios pueden asumir.

Finalmente, en la reunión ministerial de la CIG del 28 de noviembre de 2003 se anunció un compromiso entre Reino Unido, Francia y Alemania sobre el desarrollo

de la capacidad de la Unión Europea para planear y dirigir operaciones militares. Ese compromiso se plasmó en un Documento titulado «Defensa Europea: Consulta, Planeamiento y Operaciones entre la OTAN y la Unión Europea» (*European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*). Tras consulta con otros socios, la Presidencia italiana lo hizo suyo y lo presentó al Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003.

En las conclusiones del Consejo Europeo se indica que éste ha acogido con satisfacción el documento y «se invita al SG/AR a proponer las medidas necesarias para:

1. mejorar la preparación de las operaciones de la Unión Europea con recurso a los medios y capacidades de la OTAN, de acuerdo con las orientaciones que contiene el documento de referencia.
2. crear una célula, de componentes militares y civiles, para responder a los objetivos y principios expuestos en ese mismo documento.»

Las conclusiones añaden que:

«Estas medidas deberán entrar en vigor lo antes posible en 2004.»

Con ello ha quedado resuelta satisfactoriamente y de manera pragmática la polémica sobre un cuartel general europeo suscitada el 29 de abril de 2003. No habrá un cuartel general permanente en Tervuren, ni nada parecido, pero sí una célula en el EMUE en Bruselas, con personal de este último, que permitirá incrementar la capacidad de la Unión Europea en los aspectos político-militares y estratégicos del planeamiento, vinculada con la OTAN a través de una célula de la Unión Europea en SHAPE, y capaz de generar en ciertas circunstancias las capacidades necesarias para dirigir operaciones autónomas con doble dimensión civil y militar.

En concreto, el Documento sometido al Consejo Europeo, tras aludir a la experiencia de las operaciones realizadas por la Unión Europea en 2003 (operación en Macedonia con medios OTAN y operación autónoma en Bunia (República Democrática del Congo), explica cómo podría reforzarse la capacidad colectiva de la Unión Europea, también para «planear y dirigir ciertas operaciones», y cómo se podrían discutir las correspondientes opciones entre la Unión Europea y la OTAN.

En ese sentido, el texto recuerda tres criterios básicos a tener en cuenta a la hora de decidir una operación de gestión de crisis:

1. La OTAN será la opción natural para operaciones que involucren a europeos y americanos.
2. Habrá consultas Unión Europea-OTAN en caso de crisis para aclarar el papel de cada una, con pleno respeto a la autonomía de decisión de ambas.
3. Cuando la OTAN como tal no esté involucrada y la Unión Europea quiera emprender una operación, la Unión, en aplicación de los mecanismos de «Berlín Plus», decidirá si recurre o no a medios y capacidades de la OTAN, teniendo en cuenta el papel de la Alianza en la región.

A continuación, el Documento formula las siguientes propuestas:

1. Establecimiento de una pequeña célula de la Unión Europea en SHAPE y de mecanismos de enlace entre la OTAN y el EMUE. Con ello se asegurará la transparencia y se facilitará la preparación de las operaciones de la Unión Europea que se realicen con medios de la OTAN según «Berlín Plus». Esta es una importante concesión de Francia y Alemania.
2. Establecimiento de una célula dentro del EMUE en Bruselas, con elementos militares y civiles, que permitirá reforzar la capacidad del EMUE para la previsión y seguimiento de crisis y el planeamiento estratégico.

Al describir las funciones de la célula del EMUE, el documento establece los siguientes parámetros: especial énfasis en la coordinación civil-militar y en el planeamiento avanzado de operaciones con doble componente civil-militar, que son especialmente apropiadas para la Unión Europea. Cuando la Unión Europea realice una operación autónoma (sin medios OTAN), la célula del EMUE reforzará al cuartel general nacional que haya sido designado para la conducción de la operación. Ahora bien, aunque en las operaciones autónomas la opción preferente será el recurso a un cuartel general nacional (reforzado con oficiales de otros países), en ciertas circunstancias el Consejo podrá decidir que sea la célula del EMUE la que asuma la responsabilidad de planear y dirigir (*to plan and run*) la operación, generando las capacidades necesarias y actuando fuera del EMUE, bajo el oficial que sea designado comandante de la operación.

Este último punto es el más polémico y constituye la mayor concesión del Reino Unido frente a Francia y Alemania, ya que en cierto modo significa que la célula podría llegar a actuar como un cuartel general de operaciones europeo. Sin embargo, esta concesión está muy matizada: Sólo se utilizará esa fórmula para operaciones que requieran una respuesta conjunta civil y militar y cuando no se haya identificado ningún cuartel general nacional. La célula no será un cuartel general permanente; para crearlo habrá que recurrir cada vez a personal del EMUE y personal de refuerzo de los Estados miembros. La propia célula estará normalmente integrada por personal de la actual plantilla del EMUE con «doble sombrero» (ésta podría ser reforzada en caso necesario).

El acuerdo recogido en el documento es plenamente coherente con la posición defendida por España y otros socios que deseaban un fortalecimiento pragmático y equilibrado de las capacidades de planeamiento de la Unión Europea, tanto a través de la OTAN como en los órganos político-militares de la Unión, evitando duplicaciones innecesarias.

Polémica sobre aspectos de defensa de la CIG

El borrador de Tratado Constitucional elaborado por la Convención sobre el futuro de Europa daba un nuevo impulso a la política común de seguridad y defensa y, en ese contexto, contenía importantes referencias a la OTAN.

Algunas de ellas no suponen novedad: en particular, el apartado 2 del artículo I-40 estipula, como ya lo hace la versión vigente del Tratado de la Unión Europea, que la política de la Unión en ese ámbito:

«Respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.»

Sin embargo, la formulación de los nuevos conceptos de cooperación estructurada (apartado 6 del artículo I-40 y artículo III-213) y de cooperación más estrecha para la defensa mutua (apartado 7 del artículo I-40 y antiguo artículo III-214) planteó una polémica centrada en buena parte en las implicaciones que pudieran tener estos mecanismos para la Alianza Atlántica y la relación Unión Europea-OTAN.

Como ya se ha indicado, las propuestas de la Cumbre cuatripartita del 29 de abril de 2003, en el contexto de la polémica transatlántica sobre Irak, contribuyeron a que estos dos conceptos, en sí muy positivos para el desarrollo de la dimensión de defensa de la Unión Europea, fuesen acogidos con desconfianza por parte de algunos socios (en particular Reino Unido) y algunos aliados (Estados Unidos). Ello respondía al temor –infundado– de que la cooperación estructurada fuese la expresión del «núcleo duro» de la PESD preconizado por los cuatro y de que pudiese ser utilizada para pasar por alto los mecanismos de cooperación con la OTAN establecidos en «Berlín Plus». Por lo que se refiere a la cláusula de defensa mutua (que no debe confundirse con la de solidaridad), el texto elaborado por la Convención se prestaba a malentendidos, ya que daba la falsa impresión de ser un mecanismo de defensa colectiva realmente operativo como el de la OTAN.

La ya citada Cumbre de Berlín del 20 de septiembre de 2003 permitió encaminar también un diálogo constructivo entre Reino Unido, Francia y Alemania para buscar un compromiso sobre estas cuestiones, que se perfiló en la reunión ministerial de la CIG del 28 de noviembre de 2003.

La nueva versión distribuida por la Presidencia en vísperas del Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003 reflejaba ya el compromiso alcanzado por los tres países sobre los aspectos de seguridad y defensa, en términos coherentes con la posición que venía defendiendo España y que en principio resultaban aceptables para todos los Estados miembros (tras leves cambios de última hora en la cláusula de defensa mutua a petición de los cuatro países neutrales).

En relación con la cooperación estructurada permanente, se ha dejado claro que estará abierta a todos los socios que deseen participar y cumplan los criterios fijados en común en materia de capacidades militares, recogidos en un protocolo anejo sobre cooperación estructurada; que estará centrada en promover el desarrollo de las capacidades necesarias para la realización de operaciones, no en la dirección de dichas operaciones, que serán siempre de la Unión (referencia al artículo III-210), sin perjuicio de que el Consejo pueda encomendar su ejecución a un grupo de Estados miembros (apartado 5 del artículo I-40); y que por consiguiente no se plantea la posibilidad de utilizar la cooperación estructurada para pasar por alto los mecanismos de «Berlín Plus».

El protocolo anejo sobre cooperación estructurada permanente recalca entre otras cosas el respeto a los compromisos de algunos Estados miembros en la OTAN (como ya lo hace el propio Tratado); la convicción de que un mayor papel de la Unión Europea en seguridad y defensa contribuirá a la vitalidad de la OTAN de conformidad con los mecanismos de «Berlín Plus»; y la obligación de los Estados participantes de cooperar para cubrir las carencias de capacidades militares, sin perjuicio de los compromisos contraídos en la OTAN.

Por lo que se refiere a la cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, resulta positivo que el nuevo texto propuesto para el apartado 7 del artículo I-40 sea mucho más sencillo que el anterior, lo que, junto con la supresión del antiguo artículo III-214, evita la falsa apariencia de un compromiso de defensa colectiva realmente operativo. Se subraya ahora más claramente la coherencia con los compromisos de la OTAN, indicando que la Alianza seguirá siendo el fundamento de la defensa colectiva para los europeos que son también miembros de la Alianza. Lo que es más importante, se aclara que será la OTAN la instancia en la que se pondrá realmente en práctica dicha defensa colectiva (como siempre ha sido el caso con la UEO).

Cabe observar que, tal como ha quedado redactada en su última versión, la cláusula de defensa mutua ya no es propiamente un mecanismo de cooperación más estrecha entre algunos Estados miembros, sino un compromiso que obliga en principio a todos. Ya no hay una declaración aneja a la que puedan adherirse o no, como en el borrador de la Convención. El compromiso de los Estados miembros de prestar ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance a un Estado miembro que sea objeto de un ataque armado en su territorio ha planteado lógicamente problemas a los Estados miembros que son neutrales o no alineados por tradición o prescripción constitucional, aunque no se hable aquí expresamente de medios militares. Finalmente parece que se va a cortar el nudo gordiano añadiendo simplemente que:

«Esto no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros.»

Lo que parece una contradicción (o más bien un *opt-out* implícito), pero resulta coherente con el principio de respeto a las políticas de los Estados miembros que

han optado por la neutralidad o por la pertenencia a la OTAN, recogido en el apartado 2 del artículo I-40 y ya contemplado en los anteriores Tratados.

En cualquier caso, la cláusula de defensa mutua resulta ahora aceptable para los que temían que pudiese suponer una duplicación y una interferencia con los compromisos existentes en la OTAN. En el fondo, se trata más bien de un compromiso jurídico-político (como el ya existente actualmente en la UEO) que no tendrá apenas consecuencias operativas en el plano de la defensa colectiva, ya que se establece claramente que ésta seguirá siendo competencia de la OTAN. Ello es lógico si se tiene en cuenta que sólo la Alianza dispone de una estructura militar integrada que permita asumir esas funciones.

La defensa mutua contemplada en la Unión Europea no supone pues la creación de una nueva Alianza, sino que es el reconocimiento de una realidad política (en una Unión tan integrada sería inconcebible la indiferencia del resto de los Estados miembros en caso de agresión armada contra el territorio de otro Estado miembro) y, en el fondo, una expresión más de la solidaridad entre los europeos (junto con la cláusula de solidaridad propiamente dicha, prevista en el artículo I-42 del Tratado y que será un mecanismo bastante más operativo, ya que obligará a la Unión y a sus Estados miembros a actuar conjuntamente, también con recursos militares, para asistir a un Estado miembro que sea víctima de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o provocada).

Situación actual

Como puede deducirse de lo expuesto en los capítulos anteriores, las relaciones Unión Europea-OTAN se encuentran en la actualidad en una situación ambivalente: En el terreno práctico son excelentes, desde que en marzo de 2003 entraron por fin en vigor los acuerdos de cooperación «Berlín Plus» que permiten la realización de operaciones de gestión de crisis lideradas por la Unión Europea con recurso a medios y capacidades de la OTAN, lo que asegura transparencia y evita la duplicación de medios y estructuras. Esta cooperación ha funcionado satisfactoriamente en la operación de la Unión Europea en Macedonia.

Sin embargo, como hemos visto, en el terreno político aún persisten los efectos de la polémica sobre Irak, que ha incrementado la desconfianza en Washington

respecto a la PESD. Ello se ha traducido por ejemplo en una actitud reticente ante una posible operación de la Unión Europea en Bosnia y en quejas poco justificadas por la supuesta falta de consulta previa en la OTAN sobre diversas iniciativas europeas.

La Cumbre celebrada el 29 de abril de 2003 por Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo contribuyó a este clima de desconfianza, al presentar erróneamente el deseado reforzamiento de la PESD en el contexto de una polémica intra-europea y transatlántica, provocando los debates que ya hemos analizado.

No obstante, al acercarse el final del año 2003 la situación ha mejorado muy considerablemente y el balance puede calificarse de francamente positivo para la relación Unión Europea-OTAN y para el vínculo transatlántico.

Como ya se ha indicado, en el Consejo Europeo de Bruselas de 12-13 de diciembre de 2003 se ha logrado un consenso sobre el desarrollo de la capacidad de planeamiento de la Unión Europea, y también pueden considerarse resueltos satisfactoriamente los aspectos de seguridad y defensa en la CIG, con soluciones compatibles con la OTAN y que contribuirán al mutuo reforzamiento entre la Unión y la Alianza.

La posición reticente de Estados Unidos respecto al posible relevo de la OTAN por la Unión Europea en la operación militar en Bosnia ha ido evolucionando. En la Reunión de Ministros de Exteriores de la OTAN del 4 de diciembre de 2003 se ha perfilado un acuerdo de la Alianza al respecto. Los ministros han declarado expresamente que van a examinar:

«La posible transición a una nueva operación de la Unión Europea en el marco de los mecanismos de “Berlín Plus” y han encargado al Consejo Permanente y a las autoridades militares de la OTAN «que mantengan consultas con sus homólogos de la Unión Europea sobre Bosnia y Herzegovina, de acuerdo con los textos y procedimientos acordados y dentro del marco de Berlín Plus».

En consecuencia, el Consejo Europeo de Bruselas del 12 de diciembre de 2003 ha podido confirmar que:

«La Unión Europea está dispuesta a que se lleve a cabo una misión de la PESD en Bosnia y Herzegovina con un componente militar basado en los dispositivos “Berlín Plus” acordados. Se ha felicitado porque la OTAN se haya mostrado dispuesta a iniciar consultas con la Unión Europea y ha invitado a la Presidencia entrante y al SG/AR a avanzar en este asunto de acuerdo con los procedimientos convenidos.»

Además, en una Declaración sobre las Relaciones Transatlánticas adoptada por el mismo Consejo Europeo, que figura aneja a las conclusiones, se indica lo siguiente:

«Con objeto de aprovechar al máximo el potencial de la asociación transatlántica, las relaciones Unión Europea-Estados Unidos deben ser eficaces. La Unión Europea reitera su determinación de reforzar aún más sus capacidades e incrementar su coherencia. Las relaciones Unión Europea-OTAN representan una importante expresión de la asociación transatlántica. La capacidad operativa de la Unión Europea, objetivo clave de un desarrollo global de la PESD, se ha incrementado mediante los acuerdos permanentes y, en particular, “Berlín Plus”, que ofrecen el marco para la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis.

Es fundamental mantener un diálogo permanente como socios estratégicos. La Unión Europea atribuye la mayor importancia al diálogo sobre la prevención y gestión de crisis, que tan eficaz está demostrando ser en los Balcanes. Europa y sus socios transatlánticos seguirán trabajando juntos con el mismo espíritu hacia la restauración de la paz y la estabilidad en otras zonas afectadas por conflictos.»

También la Estrategia Europea de Seguridad elaborada por el SG/AR Solana y endosada por el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2003 ha tenido un impacto positivo para las relaciones transatlánticas y la cooperación Unión Europea-OTAN. La Estrategia facilitará una evaluación común de las amenazas para la seguridad. Los mensajes contenidos en el texto se han revelado muy eficaces, tanto de cara a la opinión pública como para el diálogo con Estados Unidos. Ese era sin duda el principal objetivo del Documento, concebido en mayo con la idea de ayudar a superar la polémica intraeuropea y transatlántica desatada por la crisis de Irak. La

Estrategia acierta a establecer un lenguaje común a ambos lados del Atlántico, que permite conjugar el énfasis europeo en el multilateralismo con la insistencia estadounidense en la eficacia de la actuación frente a las amenazas para nuestra seguridad («multilateralismo eficaz»). Asimismo, la Estrategia destaca la relevancia de la OTAN y del vínculo transatlántico, incluyendo una referencia expresa a las relaciones de cooperación Unión Europea-OTAN («Berlín Plus») que proporcionan el marco para una asociación estratégica entre las dos organizaciones en la gestión de crisis.

Por su parte, la OTAN, en la ya citada Reunión de Ministros de Exteriores del 4 de diciembre de 2003, ha recalcado su firme compromiso para reforzar la cooperación con la Unión Europea y se ha felicitado de los progresos logrados en dicha cooperación, en particular la realización de la operación *Concordia* de la Unión Europea en Macedonia, que ha demostrado con éxito la eficacia de los mecanismos de «Berlín Plus» y cuyas experiencias se van a analizar conjuntamente durante los próximos meses.

También en otras cuestiones transatlánticas de apariencia más técnica ha habido progresos, como el principio de acuerdo alcanzado el 21 de noviembre de 2003 entre la Comisión Europea y Estados Unidos para asegurar la compatibilidad entre el futuro sistema europeo de navegación por satélite *Galileo* y la señal militar el Sistema de Posicionamiento Global (GPS) de Estados Unidos, empleada por las Fuerzas Armadas de los países de la Alianza. La posibilidad de un solapamiento de frecuencias venía suscitando desde hace tiempo críticas muy duras por parte de Estados Unidos, que consideraba amenaza la seguridad de las fuerzas aliadas.

No obstante lo anterior, en todos estos asuntos se mantiene la ya citada actitud de desconfianza o vigilancia crítica por parte de Estados Unidos, que sigue viendo con inquietud la posibilidad de que los diversos proyectos europeos en el ámbito de la PESD (la nueva célula de planeamiento, la cooperación estructurada, la cláusula de defensa mutua, etc.), aunque compatibles con la OTAN, abran el camino para una progresiva disociación entre ambas organizaciones.

En ese contexto, resulta especialmente relevantes el esfuerzo que están haciendo ambas partes para impulsar y mejorar el sistema de consultas establecido entre la

Unión Europea y la OTAN, en particular a través de reuniones frecuentes entre el CAN y el COPS a nivel de embajadores, pero también a nivel de los ministros (Reunión Ministerial OTAN-Unión Europea del 4 de diciembre de 2003), de los Comités Militares y los Secretariados respectivos, del Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN, etc.

Ese diálogo es de hecho cada vez más intenso a todos los niveles. Aún así, ha habido quejas frecuentes por parte de Estados Unidos y otros aliados por la supuesta falta de transparencia y consulta previa por parte de la Unión Europea sobre cuestiones como las operaciones en Bosnia o en Bunia, la Estrategia Europea de Seguridad o los aspectos PESD de la CIG. Tales quejas se deben en gran medida a un desconocimiento de los procedimientos de la Unión Europea o a malentendidos sobre el grado de madurez de algunas iniciativas discutidas en el seno de la Unión. En ocasiones han sido las circunstancias las que han impedido mayor consulta, como la gran rapidez con que se gestó la operación en Bunia ante la situación de emergencia humanitaria en República Democrática del Congo. Pero también ha habido por parte de Estados Unidos y algún otro aliado una interpretación exagerada de «Berlín Plus», basada en una idea simplista de la primacía de la OTAN (hay obligación de consulta y transparencia, y en principio la Unión Europea sólo realizará operaciones en crisis en las que la OTAN no quiera asumir el protagonismo, pero se mantiene la autonomía de ambas Organizaciones).

En todo caso, en la Reunión Ministerial Unión Europea-OTAN del 4 de diciembre de 2003 se ha recalcado la voluntad de intensificar el diálogo en el futuro. Y ello por ambas partes, ya que también la Unión Europea necesita una información más rápida y completa sobre las transformaciones que se producen actualmente en la Alianza y que pueden afectar a la PESD. Un caso concreto es el desarrollo de la nueva NRF y sus implicaciones para las capacidades de reacción rápida de la Unión Europea, teniendo en cuenta los estrictos compromisos de disponibilidad que impone la primera a las mejores fuerzas y cuarteles generales de los aliados europeos, lo que pudiera dificultar su empleo en operaciones de la Unión Europea.

Al mismo tiempo, se está trabajando para ampliar las consultas Unión Europea-OTAN en ámbitos distintos de la gestión de crisis, como el desarrollo de las capacidades de forma que se refuercen mutuamente (Grupo de Capacidades Unión Europea-OTAN), la lucha contra el terrorismo (se proyecta organizar un seminario

conjunto en primavera de 2004), el Planeamiento Civil de Emergencia (medios de Protección Civil contra ataques terroristas realizados con armas de destrucción masiva) o las respectivas iniciativas mediterráneas.

La próxima Cumbre aliada de Estambul (28-29 de junio de 2004) será una oportunidad para dar nuevos pasos en la relación Unión Europea-OTAN. En la ya citada Reunión de Ministros de Exteriores de la OTAN del 4 de diciembre de 2003 se acordó, según el comunicado final:

«Encargar al Consejo en Sesión Permanente que considere cómo reforzar, con ocasión de la Cumbre de Estambul, la asociación estratégica entre la OTAN y la Unión Europea tal como se ha acordado entre nuestras dos organizaciones, entre otras cosas por medio de consultas efectivas con la Unión Europea, respetando la autonomía de las dos organizaciones y en un espíritu de transparencia.»

La Cumbre de Estambul podría ser la ocasión para la celebración de una Cumbre Unión Europea-OTAN que adoptase una declaración sobre las relaciones entre ambas organizaciones, destacando los logros positivos en su cooperación, no sólo en la gestión de crisis, y la importancia clave de la asociación estratégica entre ambas. Posiblemente se pondrá el énfasis en la evaluación de amenazas de seguridad como el terrorismo y las armas de seguridad masiva y la estrategia a seguir para hacerles frente, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Seguridad adoptada en el Consejo Europeo de diciembre. Y muy probablemente se podrá anunciar ya la decisión de que la Unión Europea releve a la OTAN en la operación militar en Bosnia-Herzegovina a partir de otoño de 2004.

Conclusiones

Las cuestiones de seguridad y defensa han sido un objeto frecuente de discrepancia en la historia de las relaciones transatlánticas. Teniendo en cuenta la actual etapa de profunda transformación en las doctrinas de seguridad tras el 11-S, en las misiones y estructuras de la Alianza Atlántica y en la dimensión de seguridad y defensa de la Unión Europea, no es de extrañar que se hayan producido desencuentros y diferencias de percepción entre ambos lados del Atlántico.

En esa situación, las polémicas que se han producido a lo largo del año 2003, en relación con la crisis de Irak y con el impacto que pudieran tener en la OTAN los avances en la PESD, han afectado seriamente al desarrollo de las relaciones Unión Europea-OTAN.

Sin embargo, a pesar de esas dificultades, el balance de las relaciones entre la Unión y la Alianza al terminar el año 2003 es eminentemente positivo. Y lo es tanto desde el punto de vista operativo como desde el político.

A nivel operativo, se han confirmado los progresos ya esbozados un año antes con la conclusión de los acuerdos de cooperación «Berlín Plus». Estos acuerdos han funcionado muy satisfactoriamente en la primera operación de gestión de crisis de la Unión Europea, realizada entre marzo y diciembre de 2003 en Macedonia. Al mismo tiempo, se han iniciado ya los preparativos para una segunda operación de ese tipo en Bosnia, que podría comenzar en otoño de 2004 y tendría mucha mayor envergadura.

Además, el importante compromiso sobre el reforzamiento de la capacidad de planeamiento militar de la Unión Europea alcanzado en el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003 contribuirá también al fortalecimiento de la cooperación Unión Europea-OTAN a nivel militar, mediante la creación de una célula permanente de la Unión Europea en SHAPE y el establecimiento de mecanismos de enlace con el EMUE.

A nivel político, es de destacar sobre todo la voluntad de consenso y de compromiso que se ha puesto de manifiesto en los debates sobre diferentes aspectos de la relación Unión Europea-OTAN, tanto entre los Estados miembros que mantenían posiciones discrepantes como entre la Unión y la Alianza. Ese ha sido el caso en la polémica sobre la citada capacidad de planeamiento militar de la Unión Europea, en la discusión sobre los aspectos de seguridad y defensa del nuevo Tratado Constitucional que afectan a la OTAN, en los debates sobre el documento de la Estrategia Europea de Seguridad y en las deliberaciones sobre cuestiones de gestión de crisis en los Balcanes o la operación autónoma de la Unión Europea en Bunia (República Democrática del Congo).

Hay además un deseo de intensificar las consultas entre ambas organizaciones y de impulsar su cooperación, más allá de la gestión de crisis, en ámbitos como el

desarrollo de las capacidades militares, la lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva, y la complementariedad de sus iniciativas mediterráneas. Una Cumbre Unión Europea-OTAN en los márgenes de la próxima Cumbre aliada de Estambul podría ser la oportunidad para dar nuevo impulso político a esta cooperación.

Los avances logrados con ese espíritu de compromiso demuestran la utilidad y necesidad de adoptar un enfoque pragmático y prudente en el desarrollo de la PESD y en la relación Unión Europea-OTAN.

Por encima de consideraciones doctrinales, hay un interés compartido de todos los europeos y de todos los aliados en preservar el vínculo transatlántico, encarnado en la OTAN, y en incrementar la contribución de los europeos a la seguridad común, tanto a través de la Alianza como por medio de la PESD. De ahí el deseo de evitar que la Unión Europea y la OTAN se debiliten mutuamente con motivo de polémicas de carácter coyuntural y que afectan directamente a las misiones de la PESD o de la Alianza.

Ahora y en el futuro, los logros más sólidos en la relación Unión Europea-OTAN se obtendrán con un enfoque gradual y práctico, basado sobre todo en las experiencias de las primeras operaciones de gestión de crisis y en la cooperación para un desarrollo armónico y concreto de las capacidades militares.

Para la Unión Europea es imperativo desarrollar la PESD, a fin de reforzar la eficacia de su acción exterior. El reto es hacerlo de manera transparente y que no sólo sea compatible con la OTAN sino que refuerce a la Alianza. Pero también lograr una relación equilibrada, que preserve la identidad y autonomía de decisión de ambas organizaciones y tenga en cuenta su diferente naturaleza: la PESD no es simplemente el pilar europeo de la Alianza ni puede hacerse dentro de la OTAN.

Sobre esa base, la cooperación entre la Unión y la Alianza puede y debe seguir avanzando hacia el objetivo de una auténtica asociación estratégica entre ambas organizaciones, no sólo en el ámbito de la gestión de crisis, sino también en un número creciente de cuestiones de interés compartido, a fin de dar una respuesta común a los retos de seguridad de nuestro tiempo.

CAPÍTULO CUARTO

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

Por MANUEL M. DURÁN ROS

Introducción

La década de los noventa tuvo importantes consecuencias para las relaciones entre Estados Unidos y Europa, uno de cuyos ejes fundamentales es lo que conocemos por «relación transatlántica» que principalmente se materializa en los vínculos de diversa naturaleza que se dan en el seno de la Alianza Atlántica.

Desde la caída del muro de Berlín y la guerra del golfo, la visión adquirida por Estados Unidos sobre de la Alianza Atlántica fue diferente a la que tenían antes de ver reducido a escombros el imperio soviético y comprobar que su maquina bélica era prácticamente imbatible. El conflicto de los Balcanes iba a confirmarles que su capacidad tecnológica les permitía hacer una forma de guerra diferente y precisa, y eludir los recelos de su opinión pública interna por las posibles bajas.

En Kosovo pudieron comprobar además que no sólo la capacidad militar de sus aliados europeos era infinitamente menor, sino incluso el estilo de ir a la guerra, lo que indicaba una diferente concepción de la seguridad mundial como resultado de dos formas de ver el mundo que no coinciden en muchas cosas, salvo en que ambos pertenecen a lo que consideramos como Occidente, cuyo eje fundamental constituyen.

En un artículo titulado «La OTAN y el trabajo de la paz», ampliamente difundido en la prensa de los países aliados en febrero del 2001, el presidente Bush daba las directrices del cambio que se proponía:

«A petición mía –decía–, el secretario de Defensa Rumsfeld ha iniciado una revisión global del Ejército de Estados Unidos, la situación de nuestra

estrategia, la estructura de nuestras fuerzas y sus prioridades en nuestro presupuesto. Le he dado amplias competencias para enfrentarse a la situación actual mientras diseñamos una nueva arquitectura para la defensa de Estados Unidos y de nuestros aliados.»

Estados Unidos, o la nueva Administración cuando menos, iban a modificar las cosas de acuerdo con su nueva visión del mundo, de su papel en él y de lo que esperaban del resto y, concretamente, de sus aliados.

Pero, cuando en Washington todavía estaban planeando cómo llevar a cabo lo que iba a ser su política exterior y de defensa, sobrevino una sorpresa para la que nadie estaba preparado: el mayor ataque terrorista de la Historia.

El 11 de septiembre (11-S) significó, y significa todavía, un cambio fundamental para el orden mundial, cuyas características aún no se han podido determinar y cuyas consecuencias continúan condicionando la política, la seguridad y la economía del mundo, por cuanto influyen en todos los factores del poder.

Los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono iban a tener el efecto primordial de conmocionar las organizaciones internacionales. Sobre todo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero también, aunque de forma diferente, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por cuanto, consecuentemente, iba a resultar afectado también su elemento fundamental, el «vínculo transatlántico».

Los sucesos del 11-S fueron muy amargos, muy dolorosos y conmocionaron a la opinión pública mundial. Se generó entonces una oleada de simpatía hacia los norteamericanos y tal vez hubiera sido posible aprovechar mejor aquella atmósfera para luchar contra el terrorismo y ponerle freno. Pero concurrieron demasiados inconvenientes: el conflicto palestino-israelí se endureció; la Administración norteamericana optó por responder con su formidable poder y los diferentes intereses nacionales europeos se manifestaron nítidamente, a consecuencia de todo lo cual no sólo se ha podido malograr una oportunidad privilegiada, sino que cuanto se ha hecho parece no haber servido para arreglar las cosas.

La situación mundial al final del año 2003 lejos de haber mejorado, ofrece una imagen de mayor desorden que la de septiembre de 2001, a pesar de los

espeluznantes sucesos del 11-S, cuyas consecuencias y reacciones derivadas, entre otras cosas, iban a poner en evidencia las diferentes percepciones del mundo a uno y otro lado del Atlántico, pero también los distintos «temperamentos» de sus principales actores, los Estados Unidos y Europa, y la compleja relación entre ellos.

Consecuencias del «11-S» que afectaron al vínculo transatlántico

Afganistán fue la primera consecuencia, que constituyó el principio de una cadena de reacciones que, pasando ineludiblemente por los prolegómenos y la invasión de Irak, iban a llegar hasta hoy.

Digamos que tras los terribles sucesos del 11-S, se produjo una especie de «baño de norteamericanismo», por lo menos en el mundo occidental. El horror se proyectó fuera de televisores y monitores e infundió un pánico incontrolable que llevó a la mayoría a condenar lo sucedido en similar impulso al que lleva a reprobar el asesinato de un vecino, como si con ello se quisiera al propio tiempo conjurar la posibilidad de que esa amenaza pudiera abalanzarse sobre uno mismo. Todo Occidente y muchos otros países no occidentales, se sintieron sinceramente solidarizados con Washington por el ataque sufrido.

Sin embargo, no tardaron las diferentes opiniones públicas europeas en mostrar resquicios. Nadie justificaba el ataque perpetrado por aquella nueva faceta del terrorismo –nueva en tantos aspectos–, pero en muchas capitales empezaban a preocuparse por la previsible evolución de la situación que cada vez se mostraba con mayor nitidez, al tiempo que se producía cierta efervescencia popular en algunas partes que planteaba la cuestión de si la coalición internacional surgida del 11-S, había sido tal o sólo de gobiernos y no tanto de pueblos.

Es cierto que los europeos se pusieron inequívocamente del lado de Estados Unidos, pero en el Consejo Atlántico la invocación por consenso (no hubiera podido ser de otra manera) del artículo 5 se realizó tras un largo día de negociación y con una cláusula de condicionalidad respecto al origen del ataque. El problema fue la interpretación del texto del artículo en sí, sobre la forma de prestar el apoyo al aliado agredido. El mundo había cambiado. En tiempos de la guerra fría a ningún aliado se le hubiera ocurrido interpretar dicho texto pues todos sabían que el apoyo significaba ir a la guerra. Pero en tiempo de paz y ante a una agresión fuera de

Europa y por medio de un ataque terrorista, se creaban incertidumbres y dudas que pesaban considerablemente en el Consejo. De hecho, la solución vino del asesor legal de la OTAN que aclaró los elementos jurídicos del texto del artículo 5 y las interpretaciones reales de su aplicación. Existía obligación de ayudar bien bilateralmente o en el marco de una respuesta colectiva al agredido; el ataque era un ataque armado; el territorio objeto de la agresión era territorio cubierto por el artículo 6; y la seguridad del área del Atlántico Norte estaba amenazada. La duda se planteaba en la necesidad o no de que la agresión fuese exterior para invocar el artículo 5, pero este extremo fue de rápido acuerdo entre los aliados al recordar que en el espíritu del propio Tratado siempre hubo intención de limitarlo a una agresión procedente del exterior. De esta forma quedaban salvados los recelos de aquellos países que veían ciertas implicaciones para sus casos de terrorismo doméstico – entre los que nunca figuró España– y los de aquellos otros que exigían que el enemigo estuviese fuera de los territorios aliados. Quedaba pues la invocación sujeta a la condicionalidad de demostrar que el ataque era procedente del exterior (1).

Probablemente, de este episodio poco divulgado nacieran en cierto modo la falta de consenso para que la OTAN apoyase a Turquía con ocasión de la invasión de Irak por Estados Unidos y el Reino Unido, el renovado eje franco-alemán y un poco del unilateralismo de Estados Unidos.

En un artículo de la época, el general Miguel Camping (2) aprecia los numerosos problemas que iban a matizar aquella primera reacción positiva, puesto que:

«Pasadas las primeras semanas los europeos comenzaron a mostrar cierto enfriamiento en su inicial solidaridad. Primero fue la decisión americana de no incluir a la OTAN en su campaña militar en Afganistán; luego, las dudas sobre una intervención militar en un país musulmán, mientras que Estados Unidos aparecía como más proisraelí en el largo conflicto palestino; y las críticas se acentuaron cuando, meses después, el presidente Bush anunció la existencia de un “eje del mal”, reorientando la guerra al terrorismo hacia el tema iraquí.»

Con todo, nadie podía imaginarse entonces las desavenencias que iban a surgir entre Estados Unidos y algunos países europeos como consecuencia de la guerra

de Irak, porque en ciertos países de este lado del Atlántico se veía que la eventual acción unilateral de Estados Unidos, con o sin el Reino Unido o con otros Estados, podía tener gravísimas consecuencias para el Derecho Internacional, para las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, y para el orden internacional. De ahí los intentos de Estados como el Reino Unido, Rusia o Francia, de reconducir la situación al marco de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, que como había recordado Kofi Annan, es el único marco legítimo para autorizar el uso de la fuerza, aunque una revisión de su estructura y funciones se muestre como necesaria por más que, a la luz de los hechos, prácticamente inviable y, de producirse, seguramente inútil.

Las diferencias que durante los últimos años se habían ido manifestando entre Europa y Estados Unidos con respecto a sus formas de entender sus papeles en el mundo, parecieron mostrarse en las distintas opiniones sobre la amenaza terrorista a ambos lados del Atlántico, a lo que contribuía de manera clara el talante de la Administración norteamericana. Sin embargo, en una investigación sobre los ciudadanos europeos y norteamericanos ante las relaciones transatlánticas, Javier Noya (3) dice que, manejando los datos del reciente estudio *Transatlantic Trends 2003* del *German Marshall Fund*, de Estados Unidos:

«El tema clave que late constantemente (en las relaciones transatlánticas) es el de la brecha creciente entre Estados Unidos y Europa», pero señala que las discrepancias no parecen obedecer a percepciones muy diferentes de los peligros y riesgos a escala mundial. El terrorismo internacional se considera una amenaza por igual, de modo que el porcentaje de ciudadanos que se sienten amenazados es del 95% a ambos lados del Atlántico.»

La explicación hay que buscarla en razones más profundas:

«¿Qué es lo que causa el hiato en las opiniones? –pregunta Noya–. Si las percepciones de amenazas no son distintas, las raíces del desencuentro deben buscarse en otras partes. Las discrepancias obedecen a valores que son distintos en un aspecto muy concreto: la importancia del poder militar y el uso legítimo de la violencia.»

Mientras que Europa lleva años apostando por la existencia de una Europa de lo social –seguridad social, enseñanza gratuita, Schengen, derechos y libertades

individuales, gestión de las amenazas por las fuerzas de seguridad de los estados, libertad de tránsito de personas y capitales, etcétera (o sea, «mantequilla en vez de cañones»)–, Estados Unidos han mantenido en mayor o menor grado su política de proyección estratégica no sólo política sino económica, desarrollando además un poder militar capaz de asegurar su hegemonía –Estrategia de Defensa Nacional en la que cualquier poder militar que amenace su supremacía será considerado como hostil– y defensa frente a cualquier amenaza. En la valoración del 11-S chocan de forma violenta esas dos formas de entender la existencia y el resultado tangible podríamos identificarlo en la serie de medidas que toma la Administración Bush, que opta por gestionar por sí sola el peligro y aplicando exclusivamente la fuerza. Parece esto responder a la visión de Robert Cooper (4), en la cual los europeos viven en un mundo «posmoderno» y los norteamericanos en un mundo «moderno». O sea: la integración en una comunidad política y de derecho, con regulación de conflictos a través de negociaciones, tratados y normas jurídicas como medio para gestionar una seguridad con una menor preocupación por las amenazas exteriores, *versus* la soberanía nacional absoluta, la disuasión estricta de las amenazas y la adscripción a mecanismos de equilibrio de poder y alianzas defensivas. Sin embargo, al margen de esta visión del poder, la opinión pública de Estados Unidos es multilateralista, dice Noya, y de hecho a muchos norteamericanos el unilateralismo les parece tan peligroso como a los europeos.

En Afganistán los Estados Unidos prefirieron actuar sin los aliados, porque no estaban satisfechos del desarrollo de la campaña contra los serbios en la crisis del Kosovo. Activaron un mando multinacional en Tampa (Estados Unidos), en el que incluyeron miembros de muchos países, desde luego de los aliados, pero más quizás tratando de dar transparencia a sus operaciones que otra cosa. Los mandos estadounidenses ya habían tomado la decisión de conducir la guerra en Afganistán utilizando tribus apoyadas por medios de combate y logísticos de Estados Unidos porque la situación lo permitía y, seguramente, lo aconsejaba realmente. La participación de fuerzas aliadas en lo que se preveía como una dura guerra –aún lo sigue siendo– podía tomar peores derroteros que de la manera que se hizo. En todo caso, la inclusión de la OTAN en la campaña hubiera sido, probablemente, regresar a los esquemas de lo de Kosovo, que precisamente era lo que Washington quería evitar.

El secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, dejó claro que:

«Las guerras no deben conducirse por comités sino por coalición de voluntades; siendo la misión la que debe formar la coalición, y no ésta quien decida la misión.»

Lo cual es algo que no es nuevo para ningún militar. Dadas las cambiantes características de las amenazas, las decisiones ya no se pueden tomar exclusivamente desde una perspectiva militar, sino que será necesario conjugar otros factores de naturaleza diversa. Puede que el secretario de Defensa no se estuviera refiriendo concretamente a las organizaciones operativas que pueda constituir la OTAN, sino a otras coaliciones; pero hay quien no lo ve así. Alvin y Heidi Toffler, en *Las coaliciones del futuro*, (Cultura, Buenos Aires, 2002), se refieren a que en un período vertiginoso como el actual, las amenazas cambian rápidamente, de manera que tratar de que una Organización como la OTAN cambie constantemente a la par de ellas es desafiar la realidad y en cierto modo la eficacia. Los cambios en las amenazas afectarán de manera diferente a los distintos aliados, que se implicarán en unas campañas pero no en otras. Con lo que puede suceder que las capacidades de la OTAN no sean lo suficientemente variadas. En realidad, los autores coinciden con Rumsfeld, quien, aunque no se estuviera refiriendo a la Alianza, sí parecía justificar, al menos teóricamente, llevar a cabo la intervención en Afganistán con exclusión de la OTAN:

«Exclusión también justificada por todos los analistas americanos, tanto por razones políticas de no querer interferencias de una coalición que había resultado tan cuestionada en Kosovo, como por incapacidad militar de operar adecuadamente en lugares tan distantes» (5).

Lo cierto es que buscaron actuar con las manos libres y porque no deseaban ningún control de una organización multinacional a la hora de ejercer su derecho a la autodefensa, y que ello constituyó el primer cambio notable en sus planteamientos.

El reparto de misiones al final de la campaña a otros países, aliados y no aliados, iba a tratar de suavizar las consecuencias del evidente distanciamiento estadounidense del resto, porque dar participación en el reparto de la tarta de la reconstrucción de un país devastado por sus propios dirigentes y calcinado por la guerra, formaba parte de un lógico plan estadounidense para minimizar los efectos de las divergencias que sus decisiones pudieran suscitar.

Con lo de Afganistán, sin embargo, el vínculo trasatlántico no pareció alterarse más de lo que ya estuviera y, de hecho, la OTAN dio señales de entender el asunto (6).

La siguiente consecuencia que el 11-S tuvo, se materializó en los cambios que Washington efectuó en sus estructuras de seguridad y defensa, que afectaron de manera directa a la Organización Atlántica.

Para llevar a cabo la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos se organizó tanto en el interior como en el exterior de su territorio, mediante cambios que tienen implicaciones para Europa.

La Seguridad Territorial (*Homeland Security*), son las actividades no militares orientadas a prevenir ataques terroristas contra el territorio y en su caso, a remediar las consecuencias. Su propósito fundamental era el de concentrar órganos dispersos y poco preparados contra el terrorismo e impulsar decididamente en Estados Unidos las actividades antiterroristas, así como la coordinación de estas medidas legales con numerosos países, especialmente los europeos:

«Desde la perspectiva europea, lo que más importa no es ya la reforma gubernamental americana, sino el énfasis dado por Estados Unidos a su seguridad interna y la consiguiente cooperación internacional en todo ese conjunto de medidas legales antiterroristas, que a juicio de muchos está resultando bastante más efectiva en la guerra contra el terrorismo que las medidas militares» (7).

La Defensa Territorial (*Homeland Defense*), es estrictamente militar. Hasta el 11-S no existía una autoridad militar responsable de la defensa militar del territorio americano, excepto la colaboración y apoyo a las autoridades civiles, a cargo de la Guardia Nacional dentro de cada Estado, normalmente para atender emergencias. Al quedar claro que también había que preparar la defensa del territorio, su población e infraestructuras contra agresiones o amenazas exteriores se produjo un cambio en el pensamiento militar norteamericano. Para ello se creó un nuevo Mando Operativo (NORTHCOM) de carácter geográfico o Mando de América del Norte:

«Al igual que ocurría con el concepto de seguridad territorial, las implicaciones para Europa de este nuevo mando no se derivan del mero

cambio organizativo (más allá de la obligada referencia que los cambios en Estados Unidos suelen generar en los europeos), sino de sus directas consecuencias internacionales, que en este caso son las ocasionadas en la Unidad Central de Proceso o Directiva de Planeamiento sobre los Mandos Unificados de Estados Unidos» (8).

Esta reorganización afectaba especialmente a la OTAN ya que el límite oriental del nuevo mando se estableció a 500 millas de la costa atlántica americana, quedando el resto del Atlántico bajo la responsabilidad del mando europeo, quien también se extiende hacia el Este al incluir Rusia en su nueva área de responsabilidad. Así el Mando de Fuerzas Conjuntas Aliadas (SACLANT) con sede en NORFOLK perdió sus anteriores responsabilidades geográficas en el Atlántico, en beneficio del europeo y del recién creado NORTHCOM, para limitarse sólo a las misiones de preparación y experimentación de la fuerza, que ya tenía, lo que en la práctica significaba la desaparición del tradicional mando de la OTAN del Atlántico. En la Cumbre de Praga los aliados hicieron los cambios que esta reorganización estadounidense obligaba.

La forma de llevar a cabo la campaña de Afganistán y los importantes cambios acometidos por la Administración Bush son el resultado de decisiones que habría que considerar consecuencia del ejercicio de la soberanía estadounidense.

Para Remiro:

«El sujeto que no quiere comprometer sus decisiones con los demás, es decir, que prefiere decidir y ejecutar sus políticas a través de actos propios (leyes, reglamentos, actos de gobierno) sin consentir obligaciones internacionales (tratados, resoluciones de organizaciones interestata-les)», actúa unilateralmente aún si «el sujeto se mueve dentro del ámbito de libertad de acción que le reconocen las reglas en vigor» cuando «su comportamiento [...] es objetable políticamente si los objetivos interesan a la comunidad internacional en su conjunto, muy especialmente cuando la protagonizan Estados que por su potencia y poder pueden arruinar el esfuerzo colectivo al satisfacer por libre sus propios intereses» (9).

De modo que, con esta perspectiva y a la vista de los hechos, tanto por las opiniones de la época como por las posteriores, se entendió que tras el 11-S

Washington eligió la senda unilateral para asegurar que iban a encontrar la solución a sus problemas de acuerdo con sus percepciones sobre el mundo, y que todos los cambios estadounidenses significaban que su Administración se desligaba de todo aquello que podía entorpecer sus acciones para llevar a cabo los planes que se había trazado.

El asunto de Irak

Las discrepancias en torno a Irak afectaron claramente a la relación trasatlántica, cuyo mayor desencuentro incluso iba a crear divisiones en Europa. Desde el anuncio del «eje del mal» (Irak, Irán y Corea del Norte) el discurso de la Administración Bush contra Irak se fue haciendo cada vez más obsesivo y la evidencia de una invasión quedaba cada día más clara. Desde un punto de vista general, la postura tenía dos grandes incógnitas: la verdadera razón que motivaba la decisión y las consecuencias de la intervención.

La razón que preferentemente se manejó para tratar de entender el ataque a Irak fue el petróleo. Así, por ejemplo, Williams Pfaff en: *Bush, las inspecciones y el «cambio de régimen» iraquí*, noviembre de 2002, opinaba –y creía además que también muchos ciudadanos europeos y de la antigua Unión Soviética pensaban igual– que en Oriente Próximo árabe pensaban que el control por parte de Estados Unidos de la producción petrolífera iraquí, así como de la de Arabia Saudí, daría a Washington el papel clave para determinar los costes de la energía, y presumiblemente le garantizarían el suministro de petróleo para el futuro y que asimismo, le daría influencia sobre el suministro de energía a rivales actuales o posibles entre las naciones industrializadas, porque Pfaff consideraba más difícil de entender que estados Unidos esperasen alguna ganancia si lo que se proponían era intentar establecer lo que equivaldría a un nuevo imperio, o sistema de hegemonía en Oriente Próximo, en tácita asociación con Israel (10).

Sin embargo, en un simposio organizado por la Embajada de Estados Unidos ante el Vaticano, el teólogo católico estadounidense Michael Novak pronunció en febrero del 2003 en Roma una conferencia en la que afirmó:

«No es verdad, como (se) ha escrito [...], que pretendamos hacer la guerra para controlar el petróleo de Irak [...] Estados Unidos dependen muy poco

del petróleo de Oriente Medio. Sólo un 6% del petróleo utilizado en los Estados Unidos procede de Irak, y Europa, China y Rusia están mucho más interesadas que nosotros en el petróleo de esa región». «También dijo que una intervención militar en Irak se justificaría por los principios tradicionales de la legítima defensa, sin necesidad de recurrir a un nuevo concepto de guerra preventiva y explicó que es necesario enmarcarla en el diferente contexto de la “guerra asimétrica” que hacen los terroristas, y que siendo el daño para las naciones duradero, grave y cierto, “es moralmente obligatorio para los Estados defenderse de esta amenaza”.»

Porque también se había abierto una agria discusión en torno a la teoría de la guerra preventiva, opción con la que Arthur Schlesinger jr. se mostraba especialmente crítico en: *La guerra preventiva*, noviembre de 2002:

«Uno de los acontecimientos asombrosos de los últimos meses es la presentación de la guerra preventiva como un instrumento legítimo y moral de la política exterior estadounidense. [...] La política de contención más disuasión ganó la guerra fría. Después de la caída de la Unión Soviética, todo el mundo daba gracias al cielo porque los chiflados de la guerra preventiva no hubieran llegado nunca al poder en ningún país importante. [...] El hecho de que ahora [se hable] de guerra para anticiparse a una ataque (*pre-emptive*) en vez de llamarla guerra preventiva (*preventive*), no cambia su carácter. La guerra preventiva se basa en la proposición de que es posible predecir con certeza lo que va a pasar. [...] (En la Administración de Bus) sólo saben que si no actuamos hoy, algo horrible va a pasarnos mañana, pero afirma que la certeza sobre las predicciones es ilusoria» (11).

Desde los micrófonos de «Radio Vaticano», el cardenal Roberto Tucci, pidió a los líderes mundiales que insistían en una solución militar –sin las Naciones Unidas– que reflexionaran sobre sus implicaciones. Se refería a las consecuencias para la población civil en Irak y a que se estaba demoliendo la autoridad internacional de la ONU:

«¿Se está pensando seriamente –preguntaba– en el hecho de que ciertas posiciones políticas [...] actualmente predominantes, tendrán como

consecuencia una nueva unión del mundo árabe e incluso islámico, haciendo perpetua la expansión del terrorismo y de la lucha al terrorismo?».

Porque «lo que podía ocurrir después» (de la intervención en Irak), era la segunda de las grandes cuestiones de entonces, hoy todavía no resuelta a la luz de cuanto está sucediendo en aquellos territorios, que ya en el año 1920 fue un avispero para los británicos:

«Nuestra región es una región muy delicada y llena de crisis –decía en una entrevista Mohamed Jatamí, el presidente iraní–. Un ataque a Irak tendría consecuencias terribles para la región que guarda la mayor parte de los recursos energéticos del mundo. Nos oponemos, con estos argumentos, a cualquier ataque contra Irak. Evidentemente hay que obligar a Saddam Hussein para que acepte las resoluciones internacionales. [...] (Pero) si tiene que haber un cambio dentro de los países, tiene que ser fruto de la voluntad de su propia población, no venir impuesto desde fuera.»

Efectivamente la creación de un sistema democrático en Irak, por primera vez en la historia del país, no puede ser producto de un acto de voluntad benéfica ni una exposición de buenas intenciones, sino que tiene que ser el resultado de un proceso de creación de instituciones sometidas a la legalidad y de reforzamiento de un tejido social basado en el derecho y la confianza y no en la coacción. La cuestión es si la intervención aliada y el derrocamiento de Saddam Hussein han propiciado el escenario en el que ese proceso puede desarrollarse. Lamentablemente, lo que la Historia dice de estas acciones es que el intervencionismo desde México y Cuba hasta la reinstauración de la monarquía en Afganistán ha dejado siempre abierto el camino a futuros desórdenes, aunque en Washington no hayan querido darse cuenta.

Desde su visión no occidental del asunto, Jatami también decía que el 11-S fuimos testigos de la peor forma de terrorismo, pero opinaba que con el pretexto de combatirlo, algunos han expandido por el mundo un ambiente de violencia y guerra, y se mostraba preocupado por el mundo posterior al 11-S. Hay que volver a condenar la violencia, decía, hay que condenar el terrorismo, la guerra, la discriminación y la pobreza, y hacer hincapié en la justicia y la libertad, tanto dentro de las fronteras nacionales como en el ámbito internacional.

Las amenazas de los poderes difusos no están muy lejos de razones como esas. Para hacer una guerra hay que tener un enemigo concreto. Ahora estamos ante «ejércitos sin enemigo y enemigos sin ejércitos». El tema del «eje del mal» tal vez se explique por una necesidad psicológica, más que por la de justificar una atmósfera de guerra en el mundo. Efectivamente, la «guerra contra el terrorismo» es una proposición ambigua en la que falta el sujeto que indicaría el enemigo contra el que luchar, porque en sí mismo el terrorismo es un modo de acción. Y probablemente esto sí que es considerado de manera diferente a cada lado del Atlántico, ya que el hecho de que el porcentaje de ciudadanos que se sienten amenazados sea parecida allí y aquí, no significa que las percepciones en relación con el terrorismo también lo sean. Primero por la propia concepción de la seguridad; luego porque el empleo de la violencia responde a patrones diferentes; pero sobre todo, porque Estados Unidos se ha decidido por la «acción militar» contra el terrorismo, mientras que Europa sigue mayoritariamente creyendo que hay que combatirlo con la ley.

Por otra parte, quienes se oponían a una intervención militar en Irak no trataban de justificar ni ponerse de parte del tiránico régimen de Saddam, sino que, entre otras cosas, entendían como un mal precedente que un Gobierno poderoso al que no le gusta otro gobierno, recurriera a la fuerza para cambiarlo, porque implicaba un tácito descrédito a la utilidad de la ONU, grave consecuencia del 11-S para la búsqueda del nuevo orden, que ni era la última ni la menos importante (12).

Porque, después, cuando a la vista del derrotero que la situación tomó en Irak, Estados Unidos solicitaron ayuda en Naciones Unidas, no se trató de un cambio profundo, sino que se debió a que el esfuerzo financiero de la guerra estaba siendo altísimo en un momento de recesión económica mundial y porque el número de bajas empezaba a aparecer más de lo que desearían en la prensa, lo que produce la impresión de que echan mano del unilateralismo, sin tener demasiado en cuenta las estructuras internacionales de seguridad creadas, pero que llegado el caso de su fracaso en lograr la paz, no dudan en recurrir a un multilateralismo controlado (13) disimulado en «oportunidad para que otros países participen», que en realidad consiste en no repartir sólo beneficios, sino también riesgos, actitud que no deja de sembrar la inquietud entre muchos de sus aliados, e incluso sustenta la opinión de que Estados Unidos comienzan a darse cuenta de que pueden ganar cualquier guerra pero que por sí solos no aciertan a ganar ninguna paz.

Las discrepancias

En aquellos prolegómenos, la preocupación por las consecuencias que para la estabilidad y el orden internacional pudiera tener el conflicto que cada vez se mostraba más claramente y los desacuerdos con las razones que se aducían para iniciarlo, cimentaron la gran polémica sobre la resolución 1441, debajo de cuya discusión bullían críticas a la política estadounidense, por cuanto desde muchos sitios se la juzgaba arrogante y desproporcionada.

Probablemente, la resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 8 de noviembre, con invocación al capítulo VII de la Carta, transmitió a Estados Unidos un mensaje erróneo.

En efecto. En el discurso pronunciado por el presidente Bush el 12 de septiembre, Estados Unidos parecía distanciarse del unilateralismo, al hacer un llamamiento a la acción a través del Consejo de Seguridad. Sin embargo, la publicación el 17 de septiembre de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, presentada por la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, afirma de manera inequívoca que Estados Unidos tiene derecho a realizar ese tipo de ataques, y que las normas que lo impiden en el Derecho Internacional tienen que ser cambiadas para adaptarse a las capacidades y objetivos de sus actuales adversarios (14).

Por lo tanto, la posterior aprobación por unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad de la resolución –escasos dos meses después–, pudo equivocar las percepciones de Washington, tanto porque pareció que todos estaban de acuerdo en los planes norteamericanos sobre Irak, como porque desde la perspectiva norteamericana, podía ser entendida como una suerte de carta blanca para actuar dado que ya todos conocían la nueva estrategia estadounidense.

La realidad era otra. A propósito de la aprobación de la resolución, el ex presidente, estadounidense y premio Nobel de la Paz Jimmy Carter, decía que:

«Se están produciendo cambios fundamentales en la trayectoria política de Estados Unidos con respecto a los derechos humanos, nuestro papel en la comunidad de naciones y el proceso de paz en Oriente Próximo, la mayoría de las veces sin debates concluyentes, excepto los que a veces se celebran

dentro del Gobierno. [...] Algunos planteamientos nuevos han evolucionado comprensiblemente desde reacciones rápidas y juiciosas por parte del presidente George W. Bush ante la tragedia del 11-S, pero otros parecen provenir del núcleo [...] que, bajo la tapadera de la proclamada guerra contra el terrorismo, intenta conseguir objetivos que ambicionaba desde hacía largo tiempo.»

En el mismo sentido, Manuel Castells, decía en *¿Por qué Irak?*, artículo publicado en noviembre de 2002, que un ataque a Irak sería:

«La toma del poder, en la Administración de Bush, por parte de un grupo [...] ideológicamente convencido de la necesidad y la conveniencia del unilateralismo estadounidense, mediante la utilización de su superioridad militar-tecnológica, para poner orden en un mundo cada vez más peligroso.»

Lo que transmitía la sensación de que en Washington se habían persuadido de la bondad para el mundo del pleno ejercicio de la superpotencia americana, que había encontrado en el sentimiento popular de vulnerabilidad tras el 11-S el apoyo político que faltaba a su proyecto.

Entonces, unos entendieron que la 1441 bastaba para intervenir si Saddam no cumplía exactamente con lo que el Consejo de Seguridad le exigía y que esa intervención se ajustaba a la batalla que había que darle al terrorismo internacional. Otros, en cambio, se fijaron en otro tipo de intereses, como siempre particulares, y como inmediata consecuencia, los problemas que hasta ese momento se habían logrado minimizar, iban a surgir claramente.

Los intereses europeos son muy profundos, sus economías están muy interrelacionadas y las diferencias de fondo son menos graves de lo que parecen – aunque el profesor Velarde Fuertes sostenga la opinión de que en Europa hay una brecha entre los países centrales y los periféricos, porque aquellos quieren actuar a su modo–, pero la coyuntura hizo que por un tiempo prevalecieran los intereses nacionales sobre los de la Europa «posmoderna» que construye un modelo sin precedentes en la Historia. Sin embargo, los acuerdos y desacuerdos respecto a las intenciones de Washington dieron lugar a la conformación de dos «ejes»: Estados Unidos, Reino Unido y España, con la famosa carta de los ocho, y Francia, Alemania y Rusia básicamente por otro lado. En aquel momento significó una crisis

considerable. En una entrevista del periodista Juan Pedro Quiñonero, el ensayista Alain Minc consideraba lo sucedido como el resultado de un rosario muy desafortunado de malentendidos y torpezas de todas partes. El nerviosismo y las torpezas mutuas precipitaron una crisis pasajera que el analista suponía que se zanjaría con buena voluntad por todas las partes cuando comenzara el proceso de reconstrucción de Irak.

Pero entonces, las relaciones entre Estados Unidos y Europa y entre los propios países europeos se agrietaron ostensiblemente, a pesar de que se trataba de una situación que hubiera requerido de la mayor contención de todos. ¿Existió control sobre la situación por parte de unos y otros, o cada cual actuó en beneficio de factores ajenos a los que verdaderamente influían sobre el problema real? Cuando se actúa por intereses, es forzoso aceptar que en ese juego entren los intereses de los demás. Las diferencias pueden no ser importantes, ni de fondo; pero cada uno sentirá que las acciones de los demás por sus intereses afectan a los suyos propios.

La inveterada cuestión de los intereses

Si un observador desapasionado se propusiera dar su versión de la situación prebélica y la misma crisis, tendría que referirse al imperio de los intereses políticos sobre cualquier otra consideración, incluidas las referentes a la seguridad internacional. Nadie duda del peligro que podía significar Saddam. Pero lo que realmente empezaba a manifestarse era el orden mundial que estaba pendiente desde la desaparición de la bipolaridad, y cuya configuración iba a precipitar bruscamente el 11-S. Por ello, se produjo una verdadera colisión de intereses que no distaban mucho de una afirmación de los Estados en sus respectivos ámbitos de influencia. Sobre todo, lo que subyacía era una búsqueda de poder, cada uno dentro de sus posibilidades, quizás como reacción a lo que en muchas latitudes se interpretaba como unilateralismo duro (el «conmigo o contra mí» no dejaba lugar a demasiadas interpretaciones), para contrapesar la arrogancia que se percibía.

Para Hans Morgenthau (15), como exponente fiel de la escuela «realista», la política internacional [...] es una permanente «lucha por el poder» en la que las naciones buscan «aumentarlo, mantenerlo o mostrarlo». Y es que la consecuencia teórica más señalada del 11-S fue el retorno al paradigma realista de Maquiavelo, Hobbes, del mencionado Morgenthau o Huntington, como neorealismo, que sin embargo es

inevitable tener que conciliarlo con la certeza de una interdependencia creciente, en la que parece imposible convivir sin el diálogo, la cooperación y la colaboración entre Estados; es decir, sin una gestión multilateral de los problemas de la sociedad internacional tal como la ve el paradigma neokantiano que trata de entender la globalización.

¿Hasta dónde se resintió realmente el vínculo con estas reacciones?; ¿o lo que sucedió fue una exteriorización de afirmaciones nacionales, de tomas de postura, lógicas como hemos dicho, aunque aparentemente al margen de la incuestionable realidad de la mutua dependencia de unos y otros? Minc cree que:

«Todavía es pronto para saber si Bush ha roto con un siglo de pensamiento estratégico americano», de manera que hasta que en las próximas elecciones se confirme o no este giro político «no podrá evaluarse el costo final de la crisis trasatlántica.»

De igual manera que comprobábamos que con ocasión del 11-S hubo «un baño de norteamericanismo», formulada la cuestión, tendríamos que plantearnos si se produjo después un «baño de antinorteamericanismo» y cómo se vivía esa agitación en Europa.

Lo que hubo fue una reacción en cadena contra lo que parecía inevitable. La gente, en todo el mundo, no sólo aquí, se echó a la calle, a consecuencia de lo que Eduardo San Martín escribía en su artículo «¿Unilateralismo?», publicado en febrero de 2003:

«Las multitudinarias manifestaciones del fin de semana no fueron sólo contra la guerra. Ante la emergencia de un nuevo orden internacional cuyas reglas de juego aún no se adivinan, muchos ciudadanos europeos se resisten a la evidencia de un poder mundial irrestricto, y sueñan con ponerle límites alzando su voz en la calle. Pero, los gobernantes europeos ¿cómo pueden sacar las consecuencias de ese clamor? [...] Ningún contrapoder político es creíble sin una fuerza militar de apoyo. Y ¿cómo explicar a los ciudadanos que se manifiestan por millones contra la guerra que el precio a pagar para no depender de la única potencia militar del mundo es aumentar sus impuestos para gastarlos precisamente en armas?»

En esas movilizaciones hubo muchas razones espurias, ajenas a lo que verdaderamente estaba en juego, pero por todos lados se publicaban opiniones preocupadas por la postura estadounidense y se apreciaba un evidente distanciamiento de muchos europeos, como señalaba en el mismo artículo su autor:

«Como han señalado estos días voces clarividentes a uno y otro lado del Atlántico, después del 11-S la percepción del pueblo americano y la del europeo sobre las nuevas amenazas internacionales se han distanciado dramáticamente.»

Pero, como vimos, esas sensaciones no son tan diferentes. Por tanto, parece conveniente analizar, con la perspectiva del tiempo, aquellas reacciones de antiamericanismo para tratar de comprender mejor la situación. Javier Noya, en otro análisis (16), señala:

«Frente a lo que se suele decir últimamente, el antiamericanismo ni está extendido por todo el mundo ni alcanza a todas las facetas de Estados Unidos. Excepto en determinadas zonas (fundamentalmente, algunos países árabes, y sólo algunos) no encontramos un rechazo total a Estados Unidos. Lo que se percibe como política exterior unilateralista del gobierno Bush simplemente deja al desnudo y hace más visible la hegemonía norteamericana, lo que desencadena las reacciones más adversas.»

«Parfraseando la famosa sentencia de Marx, dice Noya, un nuevo fantasma recorre el mundo: el fantasma del antiamericanismo. Para muchos, en el mundo actual, con su enorme diversidad cultural, el rechazo a Estados Unidos parece haberse convertido en uno de los pocos valores compartidos por multitud de países.»

Pero finalmente concluye afirmando que:

«La causa del deterioro actual de la imagen de Estados Unidos es Bush, no Estados Unidos. Ello se pone de manifiesto especialmente en Europa. En general hay sentimientos negativos hacia lo que se percibe como la política unilateralista del gobierno Bush en la medida en que hace más visible la unipolaridad del escenario actual. Lo que hay es una mezcla de antiunilateralismo y antihegemonismo, pero sin antiamericanismo. Por lo

tanto, el distanciamiento es debido a la política exterior y no a una recusación general [...] En definitiva, el fantasma recorre parte del mundo, y nunca mejor dicho lo de fantasma, porque el antiamericanismo, como psicopatología universal, incluso en la situación actual de deterioro de la imagen de Estados Unidos, no existe. Ahora bien, entre las nuevas generaciones, las que están socializándose en el nuevo contexto internacional nacido del 11-S, encontramos indicios de que se puede estar formando un sentimiento antiamericano inédito hasta ahora. El mal espíritu puede hacerse carne en el futuro» (17).

Lo curioso es que, con independencia de las dificultades de Estados Unidos para obtener el premio de la paz allá donde se implican con su indudable capacidad para ganar la guerra debido a una probablemente errónea percepción de la capacidad real de su poder, todas esas posturas en contra de cualquier cosa que hagan los estadounidenses podrían tener el efecto perverso de lograr que se acentuara el unilateralismo que se les atribuye y contribuyan a que, cada vez más, pasen por alto las objeciones que se le hacen desde Europa, lo que ni es bueno para su imagen ni para la relación con Europa, por más que no dejen de tener fundamentos las críticas que se hacen desde este lado del Atlántico, así como las quejas estadounidenses respecto de algunos de sus aliados.

En todo caso, los desacuerdos por cómo se está llevando a cabo la llamada «guerra contra el terrorismo» –incluso con respecto a la naturaleza misma del terrorismo–, desde la resolución 1441 (2002), pasando por la 1483 (2003), hasta el proceso y unánime aprobación de la resolución 1511 (2003), las diferentes percepciones sociales y políticas respecto de la celebración de la conferencia de donantes de Madrid, la situación cada día más enmarañada en Irak, o la extensión de los actos de terrorismo, etc., responden fundamentalmente a una situación mundial compleja, de difícil comprensión.

El reparto de poder

El politólogo Joseph S. Nye (18) sostiene que:

«Tras la caída de la Unión Soviética, algunos analistas describieron el mundo resultante como unipolar; otros, como multipolar. Ambos están

equivocados, porque cada uno hace referencia a una dimensión distinta del poder, que ya no se puede considerar homogeneizado por el dominio militar. La unipolaridad es engañosa, porque exagera el grado en que Estados Unidos puede conseguir los resultados que desea en algunas dimensiones de la política mundial, pero la multipolaridad es engañosa porque da a entender que existen varios países aproximadamente iguales. En realidad, en una era de información mundial, el poder está distribuido entre países siguiendo un patrón que recuerda un complejo juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior, el poder militar es en gran medida unipolar. Estados Unidos es el único país con armas intercontinentales y unas fuerzas terrestres, navales y aéreas numerosas y modernizadas, capaces de efectuar un despliegue mundial. Pero en el tablero intermedio, el poder económico es multipolar, y en él Estados Unidos, Europa y Japón representan las dos terceras partes del producto mundial, y el drástico crecimiento de China es probable que la convierta en el cuarto actor mundial. En este tablero económico no tiene sentido hablar de hegemonía estadounidense, y Estados Unidos debe aceptar la igualdad con Europa. En este sentido, Alain Minc recuerda que la fuerza militar no es vector único del poder y la influencia internacional [...] (y que) la economía también cuenta mucho.»

Hace a continuación unos comentarios que vienen a ser un breve análisis de lo que sucede en este «tablero intermedio» de Nye: Europa tiene una economía de alcance planetario y Estados Unidos tiene el Ejército más poderoso del mundo. Pero la fuerza militar no es el componente único de la proyección de la influencia: el déficit de la balanza comercial americana no es un síntoma de poderío; los americanos ahorran poco o nada y se endeudan mucho, lo que tampoco es síntoma de vitalidad social. Los europeos, sin embargo, ahorran razonablemente y sus economías exportan sus productos a todo el planeta. Estados Unidos pueden hacer y ganar cualquier guerra, pero la influencia económica, comercial y cultural de los pueblos europeos es innegable.

El tablero inferior es el ámbito de las relaciones internacionales, que atraviesan fronteras y se sitúan fuera del control estatal. Este ámbito incluye actores tan diversos como los banqueros que transfieren electrónicamente cantidades de dinero mayores que la mayoría de los presupuestos nacionales en un extremo, y los

terroristas que transfieren armas o los piratas informáticos que trastornan el funcionamiento de Internet en otro. En este tablero inferior, el poder está ampliamente disperso, y no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad ni hegemonía. Quienes recomiendan una política hegemónica de Estados Unidos basándose en unas descripciones tan tradicionales del poder estadounidense parten de un análisis deplorablemente inadecuado. Cuando uno se encuentra en una partida tridimensional, perderá si se centra exclusivamente en el tablero superior y no se fija en los otros tableros y en las conexiones verticales que existen entre ellos:

«Los principales retos en política exterior (para Estados Unidos), dice Nye, son cómo controlar el tablero inferior de la partida tridimensional y cómo lograr que el poder físico y el poder blando se refuercen mutuamente.»

Nye habla del poder blando, *softpower*, en *Bound to Lead* (1990), y en un artículo titulado «*America's Information Edge*» (1996) para referirse a la habilidad de alcanzar los resultados deseados en materia internacional mediante atracción y no coacción, a la capacidad de convencer a otros a seguir o aceptar normas e instituciones que causen la conducta deseada, y al influjo ejercido por las ideas y la habilidad de definir la agenda de un modo tal que moldee las preferencias de otros. Este «poder» gana una batalla subrepticia a través de la publicidad, el cine y los medios de comunicación, imponiendo un estilo de vida que hechiza a los jóvenes de todo el mundo, sean ricos o pobres, haciéndoles dependientes de los artículos producidos por las marcas norteamericanas mediante una publicidad que induce al consumismo y la «liberación de anticuados estereotipos» (19).

Pero, a la luz de lo que hemos visto, es precisamente en esa interrelación entre «poder duro» y «poder blando» en donde más problemas aparecen y en torno a lo que se genera esa contradicción de manifestantes en vaqueros, comiendo hamburguesas y bebiendo refresco de cola, en las protestas «antiamericanas». Lo importante sería concretarlo un poco más y determinar sus causas; por qué si la aceptación del «estilo americano» es casi universal, genera tanto rencor. Samuel P. Huntington (20), lo explica en cierta manera cuando dice que:

«En un lugar cualquiera de Oriente próximo u Oriente medio, media docena de jóvenes podrían perfectamente vestir vaqueros, beber *Coca-Cola*,

escuchar *rap* y, entre inclinación e inclinación hacia La Meca, montar una bomba para hacer estallar un avión estadounidense de pasajeros» (21).

Hipótesis que muy bien pudo cumplirse en los suicidas del 11-S. Resulta clara la capacidad de penetración de la verdad inducida mediante el «poder blando» en otras civilizaciones, pero también es evidente que pueden producirse reacciones, incluso violentas, a la utopía de «occidentalización universal», de la mano del convencimiento de que:

«Los valores estadounidenses son compartidos por toda la humanidad, o lo serán pronto» (22).

Comprobado que Estados Unidos y su poder militar, su capacidad económica y de propaganda no pueden evitar las amenazas del «poder difuso» –poder consecuencia del orden-desorden producido por la desaparición de la bipolaridad del pasado siglo y la incertidumbre inherente a la redistribución de poder, y de una anomia (23) generalizada que ha generado tensiones y, consecuentemente, inestabilidad–, es en lo que la colaboración con Europa –que también tiene una innegable capacidad de «poder blando» (24) aunque no en la misma línea que Estados Unidos y probablemente por contraste con el de éste–, le resultará inevitable.

La conclusión es que ni Estados Unidos ni Europa pueden prescindir del otro. Hay diferencias entre las opiniones públicas de Europa y Estados Unidos, pero son más los puntos que las unen que los que las separan (25).

Sean cuales sean las razones de un poder para erigirse y mantenerse como tal, generalmente intereses, y por enorme que sea su acción diplomática complementaria, el realismo político al que han retornado las relaciones internacionales –si en algún momento lo abandonaron en atención a una interdependencia que pareció constituir el paradigma apropiado– no le concederá los beneficios de una simpatía generalizada; antes al contrario, suscitará rencores que, originados en envidias o agravios de cualquier índole, en nada facilitarán las pretensiones de aquél.

Estados Unidos pueden disponer de un poder omnímodo, pero para lograr sus propósitos, esa potencia depende de sus relaciones con el resto del mundo en el

que se desenvuelve; y especialmente con Europa, con quien deberá coordinar multitud de aspectos, a pesar de los miedos políticos de Estados Unidos y la diversidad europea. Sin acuerdos coherentes y francos sobre los múltiples asuntos de la agenda mundial que les afectan a ambos, difícilmente lograrán la estabilidad y la paz que buscan. Es más, se acrecentará el riesgo de dar golpes de regla en las manos de los que las extiendan implorando pan, mientras que se seguirán confundiendo en la vorágine los que esconden un explosivo en su puño u ocultan un chaleco suicida para hacerlo estallar momento después. Personalmente, creo que en la respuesta de Occidente al 11-S se encontraba la clave del futuro. Si se olvida esto, si empecinadamente se circunscribe el asunto al ámbito de la guerra al terrorismo, será que no se ha entendido nada, y en la persecución de esa quimera se perderán unas energías y un tiempo preciosos para encontrar la verdadera paz.

La quizás insuficientemente prevista resistencia que han encontrado en Irak las fuerzas militares y el sistema de recuperación internacional del país, demuestra dos cosas fundamentales: que la capacidad de resistencia de culturas distintas no puede medirse con patrones propios, porque éstos inducen errores graves; y que en el mundo actual el «poder difuso» tiene capacidad suficiente para torcer los planes de cualesquiera otros poderes, que es precisamente lo que buscan, sobre todo en cuanto sirven para desprestigiar a los que lo poseen. Por tanto, concluimos en que las percepciones sobre el mundo deben ser contrastadas y que por más poder que tenga un actor siempre tendrá que contar con los demás actores.

La situación creada entre aliados occidentales y en Irak como consecuencia de la intervención militar en este país, sin soslayar lo que pasa en Afganistán –otro avispero en el que Washington ya ha comprendido que las derrotas de los imperios británico y soviético no fueron producto de la casualidad–, ponen de relieve los inconvenientes del unilateralismo en relación con cualquier poder. Estados Unidos y los países europeos deben tomar buena nota de que el diálogo y la cooperación son el único camino para enfrentar las incertidumbres del «desordenado orden» del mundo actual. Uno y otro polo del vínculo saben que gran parte de la estabilidad mundial depende de su buena relación. Pero, además, deben asumir sus diferencias, etc. En el lado europeo se acumula toda la sabiduría y el sosiego que una dilatada y rica Historia han aportado. Del lado americano, deslumbra el brío de la juventud, etc., pero también su vehemencia. Se le puede aceptar a Donald Rumsfeld lo de la «vieja Europa», porque nadie puede negar la realidad siempre

que una verdad como esa se utilice como galantería, pero que él reconozca también (con la indulgencia que merece quien, como Europa, ya peina canas) que su gran Nación, a pesar de sus enormes conocimientos, su tecnología, su riqueza y sus incontrolables energías, se comporta a veces como esos adolescentes que son «demasiado jóvenes e ignorantes, para darse cuenta de que son jóvenes e ignorantes». Ironías aparte, lo cierto es que ambos poseen demasiado poder para no tenerse en cuenta el uno al otro.

Más allá de los intereses particulares, por legítimos que sean, cuando sus decisiones tengan un alcance planetario –no sólo en cuanto a las acciones, sino también por las consecuencias que puedan tener– es necesario que estén consensuadas, basadas en el diálogo y dirigidas a lograr el desarrollo de todos. Los desencuentros políticos importantes (Corte Penal Internacional, Kioto, minas contrapersonal, políticas arancelarias, etcétera, que son cuestiones que deben coordinarse en términos de igualdad, una igualdad que hoy está desequilibrada por la realidad y que exige concesiones por parte de todos) no favorecen las relaciones sino que las entorpecen. Pero especialmente, refuerzan la desconfianza del resto.

Conclusiones

Tras el 11-S afloraron dos temperamentos, que eran distintos y que la bipolaridad había adormecido e incluso conciliado. Lo que esa funesta y trascendental fecha trajo –y lo que traerá–, deja claro que estábamos acostumbrados a suponer que el vínculo transatlántico implicaba una misma forma de proceder frente a los compromisos comunes; pero su propia existencia, su «necesidad», demuestra que hablamos de actores distintos, por más que llamados a entenderse si quieren alcanzar ese orden de estabilidad, progreso, seguridad y paz que ambos anhelan.

Desde entonces, el vínculo transatlántico está más sujeto a los avatares de la política internacional que antes. Estados Unidos han demostrado que pueden actuar sin Europa donde quieran y cuando quieran, pero están cerca de entender que así no pueden lograr la seguridad que anhelan. Mientras tanto, Europa, unida en lo fundamental, puede continuar su construcción política sin más contratiempos que los inherentes a las dificultades de conciliar las diferencias de intereses y de puntos de vista que se mueven en su seno, aunque tal vez acrecentando paulatinamente su escepticismo respecto al futuro que la política estadounidense pueda deparar.

El «resto del mundo», el que queda fuera del escenario en el que actúan Estados Unidos y Europa –y en el que China o la India crecen, y Rusia trata de recuperarse–, tal vez siga sin estar conforme con el papel que se les quiere asignar en el guión. Así que, en tanto el actual desorden continúe, los enemigos de la paz y la estabilidad –es decir, los «promotores de disturbios» a que se refiere Philippe Delmas (26)– surgirán de aquellos parajes que hasta el 11-S se suponían ocupados sólo en su propia supervivencia y cuya anarquía parecía lejana e inofensiva, igual que sabemos que sus modos y formas de acción seguirán siendo asimétricas. De modo que habrá que esmerar la atención que se preste a estos importantísimos asuntos. El vínculo transatlántico es un instrumento imprescindible para obtener el mundo estable, seguro y en paz al que norteamericanos y europeos aspiran, especialmente porque su ponderado manejo permitirá al mismo tiempo lograr un mayor desarrollo de los menos favorecidos.

Digamos que, a consecuencia del 11-S el vínculo transatlántico se tensó, pero parece haber resistido. Seguramente, porque Europa y Estados Unidos comprenden que, a pesar de las divergencias, su asociación constituye un formidable instrumento de conciliación entre poderes: el poder estadounidense, el poder europeo y las causas profundas que animan los poderes difusos.

CAPÍTULO QUINTO

EL DESFASE TECNOLÓGICO ENTRE LA UNIÓN Y ESTADOS UNIDOS

EL DESFASE TECNOLÓGICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS

Por SERGIO LERMA VERDE

Introducción

La diferencia del nivel tecnológico en casi todos los sectores económicos entre los Estados Unidos y la Unión Europea es fruto de la historia de la segunda mitad del siglo pasado y del esfuerzo inversor intenso inducido por Washington en las empresas privadas como consecuencia de dichas circunstancias históricas.

En efecto, la Segunda Guerra Mundial potenció la industria estadounidense frente a la destrucción de la europea, con el efecto añadido de que los extraordinarios avances tecnológicos registrados en Alemania en los años treinta y cinco-cuarenta y cinco fueron requisados, junto con gran parte de sus responsables, por Washington, en especial en el sector aerospacial.

El mundo bipolar surgido en los años cincuenta dio una nueva justificación para seguir avanzando en la escalada armamentística y espacial y, en consecuencia, tecnológica. Entre tanto Europa consumía los frutos de esos avances, siempre en su versión obsoleta, pero sin participar en los desarrollos.

En este sentido, la investigación en Europa se caracterizó hasta la década de los años ochenta, hasta el momento, por la atención a las necesidades reales del mercado, mientras que Estados Unidos buscaron, además de lo anterior, la superación tecnológica del contrario (frente a Europa en la primera mitad del siglo, y frente a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en gran parte de la segunda) con el ánimo de imponerse como primera potencia mundial.

Cuando este incentivo ha faltado (a partir del año 1990) se ha intentado «crear mercado» generando nuevas necesidades a particulares y a la maquinaria estatal. Así, la innovación en el ámbito de los microprocesadores ha ido siempre por delante de las necesidades reales de los usuarios y el mantenimiento de la carrera espacial, o de la tecnología antimisiles balísticos («guerra de las galaxias» creada en la época del presidente Reagan) se han hecho un hueco en los presupuestos federales, pese al déficit creciente y a la escasa justificación de esos gastos. En el ámbito de la defensa el objetivo es claro: mantener su liderazgo mundial, aumentando de forma sistemática las ventajas que les separan del resto de las naciones.

Así, tanto en las fases previas al año 1990, como en la actual, los investigadores estadounidenses se han debido enfrentar a altos retos tecnológicos impuestos por Washington, de cuya consecución dependían la asignación de contratos (sector aeronáutico) o la renovación de financiación o subvenciones la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA).

Por el contrario, las industrias «homólogas» de cada país europeo contaban con sus pequeños mercados cautivos y los estados aceptaban sus productos como el estándar necesario para su consumo, sin marcar unas metas tecnológicas (de capacidades) a alcanzar.

Tuvo que llegar la gran reestructuración militar de los años noventa para que la drástica reducción del tamaño de los mercados nacionales forzara a estas empresas a buscar la vía de la cooperación internacional para poder entrar en nuevos mercados, tan cautivos por sus nuevos socios como impenetrables para ellos en solitario.

Así, el nuevo mercado europeo de los productos de alto valor tecnológico sigue siendo muy restringido para las empresas ajenas, al primarse a las trasnacionales europeas de reciente creación en las adjudicaciones. Este proteccionismo a nivel continental, frente al anterior a nivel nacional, está destinado a potenciar financieramente a estos nuevos entes empresariales que, para poder competir en los mercados exteriores se ven obligados a controlar sus costes y desarrollar nuevas tecnologías de vanguardia capaces de competir con las americanas, en un proceso similar al que se sometió la industria de defensa francesa en los años sesenta.

En efecto, frente a la actitud clara de Washington, las diferentes capitales europeas presentan un esfuerzo disperso que sólo recientemente empieza a articularse en programas conjuntos y, más importante, en torno a empresas multinacionales, campeones europeos que comienzan a medirse «de tú a tú» con las economías de escala del socio americano.

Para conocer las causas del desfase tecnológico entre las empresas de la Unión Europea y Estados Unidos, se requiere analizar los factores que determinan la creación de tal tecnología. Estos factores van desde la economía de escala, al objetivo estratégico nacional, pasando por el modelo empresarial, la existencia de una necesidad o la continuidad en el esfuerzo industrial e investigador, y todos ellos se analizan en el siguiente capítulo.

El desfase tecnológico: causas y cuantificación

Las economías de escala

Un primer punto que conviene destacar a la hora de comparar las dos orillas del Atlántico Norte es el diferente grado de implantación del capitalismo. En las costas occidentales, la primacía de lo privado y lo civil frente a lo estatal y lo militar ha estado siempre amparada por la Carta Magna y por toda la clase política americana a lo largo de sus dos siglos de historia.

Por el contrario, en la ribera oriental, la existencia de unas colonias en otros continentes, la diversidad cultural, la sucesión de conflictos internacionales, las crisis económicas, la presión cercana de las ideas socialistas, la escasa permeabilidad social y la tendencia a la autarquía de cada una de las naciones han hecho que el tejido empresarial sea mucho más débil que en Estados Unidos. Basta comparar el tamaño de las empresas para darse cuenta de la existencia de un leve desfase a favor de las americanas.

Sin embargo, este análisis estadístico puro no refleja la triste realidad; las grandes empresas europeas todavía cuentan con importantes paquetes de accionariado estatal, de los distintos gobiernos regionales, o acaban de ser privatizadas manteniendo una cuota de mercado que refleja más su anterior situación de monopolio que el esfuerzo hecho en mejorar su competitividad.

En consecuencia, las estructuras de las empresas europeas son pesadas, poco flexibles, con una proporción excesiva de gastos fijos no productivos y, por tanto, con poca capacidad de liberar recursos para investigación.

Para agravar la situación, la legislación laboral y social de la mayoría de los países del Viejo Continente no permite una adaptación rápida de estas estructuras de costes, en muchos casos ni siquiera en un grado tan básico como la movilidad geográfica.

La importancia del tamaño de la empresa en la investigación radica en que sólo la empresa hace investigación orientada al desarrollo y la innovación, siendo este el tipo de tecnología que permite una generación de recursos que realimenta el sistema y, más importante todavía, diferenciar a la industria del primer mundo de la de los países emergentes con los que no se puede plantear una competencia basada en los meros costes de producción.

Por el contrario, la investigación subvencionada que se hace en las universidades o en entes autónomos dependientes del Estado suele ser de carácter «básico», muy teórica, desorganizada y, lo que es peor, de difusión general, sin que exista una filosofía de patentado de los descubrimientos.

Los esfuerzos de imbricar a la empresa en los esfuerzos desarrollados en las universidades no siempre han dado los frutos necesarios.

Al final, estas ineficacias degeneran en salarios bajos y falta de medios para los investigadores que, con frecuencia, acaban emigrando a los centros de investigación e innovación estadounidenses atraídos por las facilidades que se les dan y la alta estima que se tiene de su trabajo.

La economía americana no sólo es capaz de captar a muchos de los mejores científicos o ingenieros europeos, sino a una nueva generación de empresarios y a un gran número de universitarios que se sienten frustrados por las limitadas expectativas profesionales –y económicas– que ofrece Europa.

El informe *European Economy 2003*, elaborado por expertos del Centro de Estudios Económicos (CES) de la Universidad de Munich y del Instituto alemán IFO (*Institute for Economic Research*), apunta como principales causas de ese éxodo al rígido

modelo de retribución salarial europeo y al régimen fiscal de las rentas más altas, que penalizan el riesgo y favorecen la salida de los profesionales mejor preparados:

«Si la mayor preocupación es la redistribución de la renta, el precio a pagar es un cierto nivel de “fuga de cerebros”. Pero la redistribución de la renta es poco eficaz ante la movilidad de la mano de obra cualificada. En consecuencia, una fuga de cerebros más intensa puede llevar a la sociedad a reconsiderar su política distributiva, ya que es más costosa», señala el informe.

La «deslocalización de cerebros» sólo representa alrededor del 1% de la fuerza laboral europea. Aunque este porcentaje es aún poco relevante, puede ser una bomba de relojería para la ambiciosa tarea de reducir la brecha tecnológica entre Europa y Estados Unidos y podría poner en crisis el modelo de educación pública europeo de cuyos rendimientos se beneficia el Producto Interior Bruto (PIB) americano.

El Informe advierte de que la contribución de científicos y empresarios al conjunto de la economía es significativamente mayor que lo que sugiere su peso relativo en el mercado laboral:

«Ese colectivo podría ser mucho más importante de lo que indican sus conocimientos porque son imprescindibles para la creación de empresas y para el crecimiento. Potencialmente, la fuga de cerebros podría entonces tener implicaciones dañinas para la productividad y el modelo social de Europa.»

De acuerdo con el censo americano, el colectivo de doctores universitarios europeos que han emigrado recientemente a Estados Unidos, es entre dos y cuatro veces mayor que en anteriores flujos. Durante el quinquenio 1995-1999, el número de alemanes que obtuvieron visado H.1B, que sólo se concede a los extranjeros más cualificados, aumentó más del 65%, el 40% en el caso de los británicos, y más del 100% en el de franceses.

Otras fuentes, como el informe sobre la competitividad global del Foro Económico Mundial, revelan que esta «fuga» es aceptada por los ejecutivos europeos. Preguntados diversos empresarios de todo el mundo sobre si estaban de acuerdo

con la permanencia de sus élites en sus países, la encuesta puso de manifiesto que los ejecutivos estadounidenses tiran más para casa que sus homólogos europeos.

Según algunas interpretaciones, estos flujos migratorios son un efecto de la globalización mundial. Para otros, como los del CESIFO (*Center for Economic Studien and IFO*), la movilidad no explica por sí sola el déficit europeo.

Si los cerebros regresaran al cabo de pocos años con el *know-how* (conocimiento) adquirido en Estados Unidos, Europa haría un buen negocio: optimizaría su modelo educativo y tendría un problema menos. Pero la realidad es que ni los cerebros europeos quieren regresar a casa, ni las universidades y empresas europeas fabrican el número suficiente para reponer a los que se van, cuadro 1.

Cuadro 1. Fuga de cerebros europeos a Estados Unidos. Número de visados H.1B de las principales economías europeas

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
FRANCIA	2.293	2.413	1.686	870	1.003	1.216	1.463	1.894	2.110	2.633
ALEMANIA	1.637	1.888	1.501	1.012	1.092	1.484	1.518	2.088	2.242	2.451
R. UNIDO	7.174	8.794	6.726	3.993	4.230	4.771	5.601	6.928	6.343	6.335
TOTAL	33.767	39.001	31.805	28.322	33.294	40.671	41.414	57.004	65.842	84.668

El porcentaje de emigrantes con estudios superiores que entra en Estados Unidos desde Francia, Bélgica, el Reino Unido y Alemania, es de hecho más del doble de la media que las respectivas tasas nacionales de población con estudios equivalentes. En el caso de España e Italia la brecha es menor:

«Los emigrantes europeos también están mejor cualificados que sus colegas estadounidenses.»

Señala el informe, que añade que la tasa de estadounidenses con estudios universitarios es del 35%, inferior a la de los europeos que emigran, pero superior a la de sus países de origen.

Un Informe de la *Nacional Science Foundation* revela que alrededor del 56% de los europeos que estudian en Estados Unidos intentan quedarse y que el 59% de los británicos y el 35% de los alemanes que se graduaron entre 1990-1991 trabajaban en ese país en 1995. El 12% de los graduados de las grandes *écoles* francesas en 1998 acabaron trabajando en Estados Unidos el año siguiente, según un reciente trabajo del Senado francés, y alrededor de la mitad de los doctorados europeos que estudian en Estados Unidos terminan quedándose. Los que regresan lo hacen porque reciben una «prima salarial» a la vuelta, cuadro 2.

Cuadro 2. Tasa de educación superior, en porcentaje año 1990.

País	Expatriados	País de origen
	ESTADOS UNIDOS	
BÉLGICA	68	32
FRANCIA	66	24
ALEMANIA	57	26
ITALIA	29	19
ESPAÑA	49	27
R. UNIDO	62	27

Pero las economías de escala no acaban en el tamaño de la empresa y en su voluntad o capacidad de dedicar parte de sus ingresos a investigación. Tan importante como el tamaño de la empresa como el del mercado natural en el que puede vender sus productos.

El éxito del mercado único europeo, la implantación del euro y la existencia de redes de distribución al por menor de ámbito europeo están corrigiendo esta desventaja, aunque todavía existen unos fenómenos localistas singulares, como los distintos

idiomas, los volantes en el lado contrario, o las costumbres de cada país que desvirtúan la realidad europea frente al monolítico ejemplo americano.

Todos los datos favorecedores de una economía de escala potencian la posición de Estados Unidos frente a la Unión Europea, excepto el número de habitantes, única cifra superior en la Unión Europea, aunque el análisis comparativo de las pirámides de población de ambos bloques deja bien a las claras el déficit de población joven de Europa y vaticina un colapso de la población a treinta años veinte años vista.

Comparación de inversiones entre Estados Unidos y la Unión Europea

De acuerdo con sus planteamientos políticos tradicionales, Estados Unidos invierte recursos muy importantes en Investigación y Desarrollo (I+D), en los diversos campos de la ciencia y de la tecnología, tanto por parte de la Administración con fondos públicos, como por las empresas con los propios. Las inversiones de la Administración se polarizan principalmente en la investigación básica y las empresas en la aplicada, aunque recientemente, empresas punteras están invirtiendo importantes sumas en investigación básica, particularmente en biotecnología.

La implicación y las inversiones del conjunto de las empresas americanas en los procesos de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i), superan a las de la Administración, lo que contribuye a una mayor prosperidad nacional como consecuencia de la superior eficacia de las mismas en los resultados. El papel innovador de las empresas americanas se proyecta con gran fuerza en los desarrollos aplicados al producto, reportando importante beneficio como consecuencia del conocimiento próximo que tienen del mercado, de sus necesidades y de aquellas aplicaciones que producen mayor rentabilidad. Asimismo en Estados Unidos se tiene una gran sensibilidad para la innovación tecnológica, tanto en los usuarios, como en el entorno empresarial, con el fin de conseguir la máxima eficiencia en el funcionamiento y en la mejora del negocio, siempre pensando en el futuro de la empresa.

Sin embargo, hay que destacar que cuando las empresas de sectores de tecnología punta pierden el tren de la vanguardia tecnológica o de la competitividad en sus respectivos mercados, es el Estado, a nivel federal el que acude a su rescate.

Podemos estudiar el caso de los componentes electrónicos. Hacia 1980 los Estados Unidos habían perdido el liderazgo en el campo de los componentes electrónicos integrados a manos de la industria japonesa. Entonces, el Departamento de Defensa lanzó y financió un gran proyecto para el desarrollo de componentes electrónicos integrados de alta velocidad, sin preocuparse de las reacciones hostiles ni de las gestiones que se hicieron en Washington para bloquear dicho proyecto, dado el carácter intervencionista de la medida, fuera de las normas imperantes a nivel internacional.

En aquella época Intel estaba al límite de la suspensión de pagos y era una presa fácil para los gigantes japoneses del sector. Entonces, a instancias de Washington (dentro del programa ya anunciado), IBM adquirió un paquete de acciones de Intel suficiente para evitar una oferta pública de adquisición nipona e incorporó los *chips* de esta compañía a sus ordenadores para, con posterioridad, devolver al mercado el paquete de acciones que había comprado.

Esta solidaridad entre empresas tiene siempre una inspiración superior con sede en Washington, que empuja a estas decisiones de apoyo mutuo y de bloqueo de los competidores peligrosos.

Así Intel, una vez recuperada la ventaja competitiva, en cuanto a calidad de producto y volumen de ventas ha impuesto un ritmo muy acelerado de mejora de prestaciones de los microprocesadores que hace que la renovación de las infraestructura fabril necesaria para conseguir esas mismas prestaciones sea inasumible por empresas de menos tamaño que no pueden asumir esos volúmenes continuos de inversión.

Otro ejemplo es el más reciente de los monitores de pantalla plana, dominado casi al 100% por los productores asiáticos con tecnología japonesa. Ante esta situación y dado el rápido ritmo de implantación en el mercado de estos periféricos, el Departamento de Defensa ha financiado proyectos de investigación en el campo de las pantallas planas de alta definición, potenciando la aparición de pequeñas empresas especializadas en estos productos, con la excusa de su necesidad para algunos proyectos militares.

En breve se van a ver los resultados de esta medida política con la aparición de pantallas de alta definición que utilizarán las empresas americanas que integran

estos elementos en sus productos (IBM, Dell, Compaq, HP, Motorola, etc.). Estas pantallas tendrán una altísima definición, larga duración, bajo coste y unos consumos mínimos, mejorando los estándares del mercado, a los que los competidores han llegado mediante una inversión de empresa no subvencionada por proyectos de alta tecnología militar.

En cualquier caso, los Estados Unidos compaginan esta actitud proteccionista a nivel de la alta tecnología con el fomento de la existencia de varias empresas nacionales que puedan competir entre sí, para evitar monopolios que perjudiquen al consumidor o que obliguen a un nuevo apoyo federal al cabo de unos años. Es decir, el éxito americano no reside en el liberalismo económico, puesto que no hay ningún país más intervencionista en lo que respecta al apoyo a la investigación y a la política de adquisiciones ligada a la tecnología de vanguardia: la diferencia está en el método utilizado para dicha intervención. Las agencias federales estadounidenses intervienen en la confección de grandes programas en concierto con los estamentos de investigación e industriales y posteriormente el Estado, la universidad y las industrias asumen cada una sus responsabilidades. Un reciente ejemplo de este proceso, todavía en curso es la Asociación para una Nueva Generación de Vehículos (PNGV), que pretende el desarrollo de una generación revolucionaria de vehículos que consiga unos mayores rendimientos del combustible.

La estructura de la que dispone la Casa Blanca para desarrollar estas iniciativas se diferencia mucho del sistema europeo. No existe un Ministerio de Tecnología, como en muchos países de Europa, sino que el Presidente dispone de un Consejero científico que es el director de la Oficina para la Política de Ciencia y Tecnología (OSTP) que no tiene presupuesto alguno asignado, correspondiendo las asignaciones económicas a las diferentes agencias de la Fundación Nacional Para la Ciencia (NSF) y de dos Ministerios: el de Energía y el de Defensa.

Por contra, el dirigismo a ultranza del Estado al I+D en Europa, basado en meras consideraciones políticas, unido al posterior proteccionismo en la producción ha conducido en la mayoría de las ocasiones a posteriores situaciones de ineficacia.

La organización de la formación universitaria americana y su estructura de profesorado son también un importante motivo por el que la investigación universitaria está más cercana al mundo que de la empresa.

En efecto, la formación en la gran mayoría de las universidades de Estados Unidos genera unos profesionales mucho más especializados en cada rama del saber, puesto que aparecen nuevas carreras y planes de estudios en cuanto así lo demandan los avances científicos o el mercado. Pese a esta mayor especialización de los técnicos, el ambiente de enseñanza es pluridisciplinar y se fomentan los canales de colaboración entre las distintas facultades que siempre dan lugar a nuevos enfoques de problemas que habían quedado bloqueados y sin solución en la opción tradicional monodisciplinar.

Muy importante es también la falta de seguridad laboral que tienen los profesores-investigadores en las universidades americanas, lo que hace que deban dedicar parte de su tiempo a trabajar para las empresas privadas, bien a título de asesores, bien participando (incluso creándolas ellos mismos) en los resultados como accionistas. Son los profesores universitarios los principales responsables de las *start-ups* que tanto apoya el tejido financiero estadounidense; desde los laboratorios ven una oportunidad de generar un producto, o una patente, comercializable y se embarcan en la creación de una pequeña empresa para la fase de desarrollo apoyándose en el abundante capital riesgo existente.

Las inversiones globales y los porcentajes sobre el PIB, en investigación científica y desarrollo tecnológico se superan cada año, actuando como factor importante en la prosperidad de la nación. Se ha calculado que la innovación afecta en un 50% en el desarrollo de un país.

En el área de la educación superior, Estados Unidos es el país más avanzado del mundo, en casi todas las disciplinas. El reflejo de esta capacidad se observa en que sus universidades y escuelas politécnicas, así como las de formación en la dirección y gestión de empresa, acogen un número muy importante de estudiantes de todo el mundo. Sus centros científicos y laboratorios, donde colaboran investigadores procedentes de las principales naciones, están íntimamente relacionados con las empresas importantes, formando entre ambas un tejido consistente que consigue el mejor resultado práctico para el desarrollo tecnológico y la innovación del país.

La Unión Europea se comporta de distinta forma que Estados Unidos, debido al estado de la estructura política en vías de construcción. En este momento, son las 15 naciones las que ordenan principalmente las propias políticas y promueven las actuaciones en la enseñanza y en la I+D. En general, tales políticas son de las más avanzadas dentro del contexto mundial, no obstante, sólo una parte del presupuesto comunitario está dedicado a la promoción de proyectos conjuntos mediante los planes periódicos que se llevan a cabo por la Comisión Europea. La dispersión tiene efectos ralentizadores para el conjunto, por lo que se están tomando medidas que permitan impulsar la colaboración e integración de esfuerzos y que conduzcan al mejoramiento en áreas de actividad tan importantes para el desarrollo económico y social de la Unión.

Los datos estadísticos disponibles dejan claros dos aspectos importantes, por una parte la dispersión de esfuerzo que se produce entre las naciones y por otra la menos inversión que dedica el conjunto de la Unión Europea respecto a Estados Unidos, tanto en I+D como en educación. Según el Índice Europeo de Innovación, Estados Unidos supera al conjunto de la Unión Europea en 5,6 puntos y de continuar la tendencia seguirá incrementándose la diferencia.

Los procesos de I+D en la Unión Europea están fragmentados en sus veinticinco naciones, solamente una porción de las inversiones del conjunto se dedica a programas de cooperación entre empresas y organismos de las mismas, por medio de las acciones que promueve la Comisión Europea. Los niveles de inversión en I+D de las naciones, en relación con Estados Unidos, no son comparables, y la relación de éstos con el del conjunto de la Unión Europea es de 168 a 100. Si se comparan las cifras de I+D por habitante la relación es aún más adversa: 223 a 100. Y si la relación es sobre el PIB se reduce al 112 a 100, y todo ello con datos previos a reciente incorporación de los últimos diez países. De incluir a estos, las proporciones serían todavía más desfavorables.

Las inversiones en I+D que han realizado las empresas de los cuatro grandes países de la Unión Europea, (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), en los últimos diez años representa alrededor del 65% de la totalidad de esas naciones.

Para completar el estudio de la situación conviene considerar las medidas que está tomando la Unión Europea para optimizar el futuro. Así, conscientes los gobiernos

de la importancia de la I+D, están impulsando medidas que tiendan a incrementar los recursos dedicados a I+D, en consecuencia, se ha previsto pasar progresivamente de un presupuesto anual en el conjunto de la Unión del 2,32% en el año 2000 a uno del 4% en 2006 y, simultáneamente, mejorar los mecanismos que permitan acelerar el proceso de colaboración-cooperación-integración entre organismos y empresas entre las naciones a través de proyectos y programas comunitarios.

A este fin, en la reunión del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, se marcó el objetivo de convertir Europa en una economía y una sociedad más dinámica y competitiva dentro de la nueva Sociedad de la Información, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. El Consejo de Santa María da Feira en junio de 2000 aportó a la estrategia de Lisboa el Plan de Acción e-Europe 2002, basado en la aceleración de la aprobación del marco legal, con tres objetivos: Internet más rápido, barato y seguro; invertir en personas y en formación; y estimular el uso de Internet.

Con el fin de aportar una mayor información en este tema se presenta relación de las actuaciones comunitarias más importantes en I+D del conjunto de la Unión Europea, mostrando los esfuerzos que se llevan a cabo para mejorar la cooperación.

PROGRAMAS MARCO (PM)

Son programas plurianuales específicos de tecnologías de la información que pretenden la convergencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como de las industrias y mercados, y responder a las necesidades de integrar la I+D+i. Su realización es la siguiente: I PM (1984-1988); II PM (1987-1991); III PM (1990-1994); IV PM (1995-1998) y V PM (1999-2002), estando en ejecución el VI PM (2003-2006), aprobado por la Comisión Europea en febrero de 2001 con un presupuesto de 18.000 millones de euros, un 20% sobre el V PM. El gran incremento que se asigna a los sucesivos programas indica la importancia que se concede a estas tecnologías y a la acción de conjunto en la Unión.

PROGRAMA EUREKA

Es un programa de cooperación tecnológica para impulsar la competitividad de las empresas europeas mediante la realización de proyectos internacionales de cooperación tecnológica para el desarrollo industrial, en aplicaciones civiles cercanas al mercado. No contiene financiación directa de la Unión Europea, sino que avala los proyectos con un «sello de calidad» que los hace acreedores de financiación especial en sus respectivos países, sin embargo, va a producirse un cambio cualitativo importante: el programa ha conseguido acceder a financiación directa del VII PM Europeo de Investigación (2007-2010), trascendiendo la financiación a la directa de cada uno de los países.

En el periodo 1985-2001, se realizaron más de 2.000 proyectos, con una inversión total de cerca de 3,4 billones de pesetas, 20 millardos de euros, y una participación de más de 8.600 organizaciones, abarcando unas diez áreas tecnológicas, entre las más significativas son las siguientes: tecnología de la información, biotecnología, medioambiente, robótica, nuevos materiales, tecnología de la energía, comunicaciones y aplicaciones láser. En el año 2003, el número de proyectos financiados fue de 2200, y la inversión de 11 millardos de euros, lo que demuestra el crecimiento del programa.

PROGRAMA FEDER (2000-2006)

Es un programa operativo para el desarrollo de las telecomunicaciones con el objetivo de garantizar el acceso a los nuevos servicios digitales a todos los ciudadanos y empresas de la Unión Europea en condiciones similares.

PROYECTOS DE LA AGENCIA EUROPEA DEL ESPACIO

La Agencia lleva a cabo un completo plan de investigación para el aprovechamiento espacial. En el año 2001 el presupuesto superó los 2.100 millones de euros pero, desde entonces, la contención de gastos en inversión ha sido la filosofía seguida, centrándose las aplicaciones presupuestarias en microproyectos, en la línea ya marcada por la NASA. La Estación Espacial Internacional es el proyecto más ambicioso en el que la Agencia Espacial Europea (ESA) se ha embarcado.

LABORATORIO EUROPEO PARA LA FÍSICA DE PARTÍCULAS Y SINCROTÓN EUROPEO

Son organismos de cooperación internacional para la investigación en física de altas energías y en radiación sincrotón respectivamente. Estos organismos además de

aportar los productos derivados de las investigaciones y desarrollos propios, contratan suministros industriales de alto nivel tecnológico, obligando a las empresas a reforzar su actividad en I+D para conseguir productos de elevada tecnología, las cuales tienen que desarrollar elementos de calidad competitivos internacionalmente.

Vistas las actuaciones comunitarias y el incremento del valor añadido que se está produciendo, es fácil comprender el interés en aumentar las actuaciones conjuntas dentro la Unión Europea y en proseguir el nivel de entendimiento e integración.

En el campo de los equipos electrónicos y la microelectrónica, en el que Europa llegó a tener un importante retraso en la década de los setenta y ochenta, la situación ha mejorado llegando a ser líder mundial en algunos sectores de fuerte crecimiento:

1. En telefonía móvil, los cinco constructores de terminales más importante de Europa disponen de un 70% del mercado mundial; el gran éxito en este campo ha sido la imposición a nivel mundial del estándar Sistema Global para las Comunicaciones (GSM) frente a la opción americana, habiéndose llegado ya al millardo de usuarios.
2. En electrónica del automóvil, Bosch, Siemens y Valeo están en cabeza de este mercado.
3. En conectividad de telecomunicaciones, Europa es líder mundial.
4. En sistemas de gestión y conservación energética, Siemens y ABB siguen en la cabeza de la clasificación.
5. En el campo de la microelectrónica, ST, Infineon y Phillips dan el apoyo tecnológico a los cuatro sectores indicados anteriormente, invierten un 16% de su volumen de facturación en I+D, un 2% menos que la media mundial del sector, y con una tecnología similar a los líderes del mercado (Intel y Samsung) pero el tamaño de las empresas es todavía muy pequeño: cada una de ellas por separado representa un 3,5%-4% del mercado total, es decir, están por debajo de la masa crítica que les permitiría sobrevivir. Pese a ello, la situación ha mejorado mucho: en 1989 sólo una empresa europea estaba entre las 10 primeras mundiales en este sector de los semiconductores, mientras que en

1999 ya había tres. Esta progresión ha sido a costa de las empresas japonesas, sobre todo, ya que éstas han visto como perdían su posición de dominio mundial en Dram a manos de coreanos, americanos y europeos, mientras que el liderazgo en electrodomésticos de los años ochenta (vídeos y televisores) se ha perdido en los nuevos *best sellers* (telefonía móvil y ordenadores portátiles) manteniendo una ventaja clara sólo en el reducido ámbito de las vídeo-consolas de juegos.

En resumen, podemos afirmar que en Europa la investigación básica se realiza mayoritariamente en las universidades, que son los mayores ejecutores financiados con fondos públicos, la investigación aplicada y el desarrollo está llevándose principalmente por las empresas, aunque todavía en algunos países de la Unión Europea, la que se realiza en el sector privado es inferior a la del sector público. Esta situación es muy diferente en Estados Unidos donde el sector privado es el mayor ejecutor de las actividades de I+D.

La cifra media de los gastos empresariales en I+D en el conjunto de la Unión Europea son el 65% de los gastos totales. Los gastos externos de las mismas se concentran en las universidades y en los organismos públicos de investigación donde disponen, en general de personal, medios e infraestructura para estos fines. Pero, la principal fuente de financiación de las universidades y centros de investigación públicos procede de las partidas de I+D en los Presupuestos Generales de los Estados.

Por último, las políticas científicas y tecnológicas de la Unión Europea y sus naciones debieran coordinarse y orientarse más estrechamente de forma convergente para acelerar los procesos de innovación, tanto en las Administraciones Públicas como en las empresas, respetando a la vez la libertad y buen funcionamiento de los mercados.

Para hacer más complicada la reducción de la distancia tecnológica entre las dos sociedades, todo lo anterior se enmarca en las características del tejido productivo americano:

1. La existencia de unas masas económicas, financieras, tecnológicas y de producción de unos tamaños enormes.

2. Una dinámica de innovación que encuentra su fuente de inspiración en las necesidades (reales o creadas) de los hogares, es decir, muy enfocada al consumidor.
3. Una implantación internacional que les permite disfrutar de grandes mercados potenciales a nivel mundial y aprovechar las ventajas productivas de cada zona del mundo para reducir los costes al máximo.
4. Una gran flexibilidad de las organizaciones que le permite reaccionar con agilidad a los cambios de tendencia de los mercados.
5. Una fuerte movilidad profesional y un sistema de remuneración basado en los incentivos.
6. El apoyo de la clase política a la innovación tecnológica y a la investigación de vanguardia aplicada.

El desfase tecnológico en la defensa: causas y cuantificación

Importancia concedida a la defensa

La importancia que se concede a la defensa en un país está en función, principalmente, de la voluntad política de los sucesivos gobiernos, de la «cultura de Defensa» del pueblo y del ambiente de la sociedad. Estas actitudes están basadas generalmente en el nivel de percepción que el pueblo tiene de las amenazas, peligros y riesgos que aparecen en el entorno de sus intereses geoestratégicos –de ámbito regional o mundial– y en los antecedentes históricos de la nación. La valoración de la seguridad y defensa en una nación se manifiesta en los recursos que, de forma continuada en el tiempo, se ponen a disposición de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad del Estado para la organización, creación y mantenimiento de sus sistemas, en la dotación e importancia relativa de sus efectivos y su adecuada preparación y formación.

En este apartado se analiza la importancia que se concede a la seguridad y defensa en Estados Unidos y en la Unión Europea, y se evalúa el comportamiento de las mismas. Del estudio se deducen unas conclusiones y se presentan unas reflexiones que tiendan a mejorar el respectivo nivel en la Unión Europea.

La nación norteamericana, como consecuencia de la implicación en las contiendas mundiales desde principios del pasado siglo, consciente de su importancia política, de su entidad económica y de la necesidad de garantizar su comercio y relaciones exteriores con libertad de acción, ha venido asumiendo un papel de gran potencia mundial y, en consecuencia, la creación de un extraordinario sistema de defensa y seguridad que se extiende en un amplio escenario global.

Dispone de las Fuerzas Armadas más grandes, mejor dotadas y eficaces de la historia mundial. Compuestas por los cuatro Servicios: Ejército, Armada, Infantería de Marina y Fuerza Aérea. Una Fuerza de Guardacostas, de ámbito Federal, y la Guardia Nacional, radicada en cada uno de los 50 Estados de la Unión, completan sus efectivos militares. Desde hace más de 50 años, como consecuencia de la guerra fría, Estados Unidos ha desarrollado y puesto en servicio sistemas de defensa de gran complejidad y elevada tecnología, y han desplegado y mantenido un considerable contingente de fuerzas en el extranjero, formando parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en misiones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en apoyo a otros gobiernos y recientemente en actuaciones de paz y humanitarias.

Disponen de medios para hacer frente a dos conflictos simultáneos en áreas distintas del mundo, con capacidad de proyección operativa y logística de la fuerza con rapidez y mantener la continuidad de las operaciones en tiempo superior al año; los sistemas de mando, control e inteligencia proporcionan los medios necesarios para garantizar la oportunidad de sus actuaciones y dirigir el desarrollo operativo; la formación y preparación de su personal constituyen el componente esencial para el éxito.

En cuanto al presupuesto de Defensa, se puede observar que tras un incremento anual moderado en principio y el considerable aumento del año 2002, como consecuencia del brutal ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, y hacer frente a los gastos previsibles para la lucha contra el terrorismo, en 2003 el gasto se dispara. La invasión de Irak y el mantenimiento en dicho país de una fuerza de ocupación equivalente a un cuerpo de ejército también tiene una fuerte repercusión en los gastos, tanto de forma directa (gastos corrientes de una fuerza expedicionaria y renovación de niveles de material consumido, desgastado o destruido), como indirecta (drástica caída en el reclutamiento de tropa y la consiguiente necesidad de

aumentar su salario y condiciones laborales para mantener el esfuerzo de guerra y el resto de los compromisos militares).

El fenómeno de la globalización está incidiendo directamente y condicionando el planteamiento de la defensa y seguridad de las naciones y la adecuación de estrategias, tácticas, organización de las fuerzas y dotación de los medios.

La situación en la Unión Europea es diferente. Las quince naciones actuales de la Unión Europea mantienen el dominio y control de su propia defensa en toda su amplitud, condicionados en su diversidad por los acuerdos que cada una tiene suscritos en relación con la política exterior y con la defensa. Es decir, no existen unas Fuerzas Armadas de la Unión Europea, con todas las ventajas e implicaciones que eso conlleva, en doctrina, procedimientos operativos, regulaciones logísticas, formación de personal, compatibilidad del material y equipos, empleo de los sistemas y hasta el idioma de uso común entre las personas que componen sus organismos y unidades.

Los Ejércitos nacionales en la Unión Europea, compuestos cada uno por los Ejércitos de Tierra, Naval y Aéreo, están generalmente dotados de armamento y material de origen diverso, no siempre normalizado entre las distintas fuerzas, aunque se toman las medidas necesarias para garantizar la compatibilidad de las fuerzas actuantes cuando se llevan a cabo operaciones combinadas, reales o de ejercicios, y se realizan esfuerzos para conseguir la interoperatividad de los medios y efectivos a largo plazo en el conjunto de las fuerzas.

Las legislaciones y procedimientos que regulan la adquisición de los medios tampoco son iguales en todos los Estados, lo que hace más difícil la realización de programas conjuntos o en colaboración, para la obtención de los nuevos sistemas. Los intereses empresariales de cada país afectan así mismo la situación. Los diferentes idiomas nacionales de uso normal en los órganos de la defensa, dificultan las relaciones entre el personal implicado en programas de actuación comunes. Cierto es que se vienen realizando esfuerzos continuos para el conocimiento y dominio de idiomas, especialmente del inglés, normalizado desde décadas en ciertos ámbitos como el aeronáutico. Pero es bien sabido que resulta más costoso y de menor efectividad trabajar en un idioma distinto al propio.

Los procedimientos operativos no siempre están normalizados en todos los Ejércitos nacionales, salvo en los de las naciones OTAN que son aceptados y practicados en los ejercicios y maniobras que regularmente se llevan a cabo.

Factor importante son los inferiores presupuestos de Defensa en el conjunto de la Unión Europea en relación con los de Estados Unidos, hecho constante a lo largo de muchos años, circunstancia que acaba generando un efecto acumulativo durante las últimas cuatro décadas.

Asimismo, el gasto por soldado activo de Estados Unidos es muy superior al de la Unión Europea. Como ejemplo se destaca la comparación entre Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, donde solamente el gasto del soldado inglés es comparable con el americano, siendo una tercera parte el del francés y menos de una cuarta el del alemán. Estos *ratios* son una escala de la calidad y rendimiento individual de cada soldado, pese a la diferente extracción social y grado de formación civil previa que si juega estadísticamente a favor del soldado europeo continental, aunque, en realidad, su grado cultural y su formación son un *handicap* en las unidades que más tropa consumen: las de Infantería ligera.

El análisis anterior demuestra que el nivel de la defensa en la Unión Europea es sustancialmente inferior al de Estados Unidos y que la evolución sigue en continuo incremento a favor de estos últimos.

La actual situación está dando como resultado que la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas del conjunto de la Unión Europea, no permiten alcanzar la eficacia suficiente para llevar a cabo acciones de cierto relieve, como se ha puesto en evidencia en diversas operaciones de paz en los Balcanes, donde sí han sido resolutivas las actuaciones norteamericanas, por no hablar de operaciones de mayor envergadura como las invasiones de Afganistán y de Irak.

En los esfuerzos hacia una posible integración futura y como medio para mejorar la disponibilidad y eficacia de las actuaciones militares, desde tiempo reciente se están constituyendo agrupaciones de fuerzas terrestres, navales y aéreas entre varios países de la Unión Europea. Éstas pueden servir de células iniciales en el proceso de formación de unas Fuerzas Armadas combinadas para el apoyo a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea una vez aprobada y ratificada por las naciones. Esta fuerza deberá disponer de entidad propia suficiente

para ser empleada en cuantas operaciones se precisen para el mantenimiento y garantía de la paz en la región o en apoyo de los intereses de la Unión, con independencia de sus aliados transatlánticos, cuando las circunstancias lo requieran. De momento, las tensiones internas y los objetivos, con frecuencia divergentes, retrasan la creación efectiva de esta fuerza y su posible utilización.

De momento, las políticas sectoriales de defensa: armamento, material, personal, I+D+i, servicios de apoyo, etc., son particulares de las naciones y en ciertos aspectos diferentes, como se ha visto anteriormente. Situación que constituye una desventaja considerable ante unos Estados Unidos que disponen de unas Fuerzas Armadas únicas, con todas las consecuencias ventajosas de un solo ministerio o Departamento de Defensa, un mismo idioma y una política común a todos los efectos.

A esos motivos se debe el que en Europa se estén realizando esfuerzos para conseguir no sólo una coordinación estrecha entre las naciones, sino una política europea de armamento común para la Unión Europea, con la creación de los consiguientes elementos para desarrollarla, desde el nivel legislativo hasta el operativo, pasando por los órganos de planeamiento, dirección, y formación de los ejércitos, organismos ministeriales de adquisición y llegando a la reestructuración de las empresas del sector.

Inversión I+D en defensa

En este apartado se analiza y compara la inversión en I+D en defensa entre la Unión Europea y Estados Unidos, como uno de los factores que más influye en el conocimiento y dominio de la tecnología en el campo militar. Existen otros elementos influyentes que se presentan a continuación. No obstante, conviene señalar que su aplicación depende sustancialmente de la cultura, la voluntad política y la estructura empresarial.

Factor importante para elevar el nivel tecnológico de la industria de defensa es el volumen de las inversiones que se dedican a la I+D para la obtención de los nuevos sistemas, productos y materiales para los ejércitos. Lograrlo en la práctica es consecuencia de seguir el proceso completo de obtención en cada una de sus fases: planificación, diseño, producción, aceptación, puesta en servicio y empleo operativo.

Se consideran de notable interés los siguientes:

1. Potencia económica, capacidad industrial, nivel y estructura de la tecnología de la nación.
2. Formación del personal en sus aspectos científico, técnico y en la dirección y gestión empresarial.
3. Legislación adecuada que facilite la planificación a largo plazo y la contratación plurianual, para llevar a cabo la obtención de los nuevos elementos y sistemas, de modo que puedan ser iniciados, desarrollados y probados antes de su producción.
4. Facilidades de la Administración a las empresas de defensa, en impuestos y exenciones en especiales situaciones, como compras a empresas extranjeras.
5. Trato igualitario en los impuestos para las adquisiciones nacionales respecto a las que se realizan en el exterior a empresas extranjeras, por ejemplo, no diferenciar si el producto o proceso se obtiene de una multinacional que exige la exención de impuestos, frente a la industria nacional que siempre tiene que soportar todas esas cargas.
6. Adecuada organización de los procesos de la I+D en defensa y del papel que juegan las unidades y organismos de las Fuerzas Armadas en el mismo.
7. Disponer de un tejido y una organización empresarial del sector industrial de defensa con el nivel técnico adecuado que facilite estructurar la oferta mediante empresas principales y subcontratadas.
8. Conocer, dominar y disponer de las tecnologías es necesario, pero no suficiente. Hay que contar con personal que domine las técnicas de la organización, dirección y gestión para su pronto y óptimo empleo operativo, finalidad última de la tecnología de defensa.

Las anteriores condiciones se cumplen, en general, en Estados Unidos, pero no así en todas las naciones de la Unión Europea. Situación que se complica por la fragmentación del proceso entre sus quince naciones. En los puntos siguientes se esbozan las circunstancias más características de ambas uniones y los datos

estadísticos más representativos que permiten apreciar el desnivel tecnológico entre ambas, tomando principalmente como referencia cuantificada para el análisis, las aportaciones o partidas económicas.

La I+D+i tecnológica para la obtención de los nuevos sistemas de defensa constituye una de las máximas prioridades de los Ejércitos norteamericanos y del Departamento de Defensa con la finalidad de garantizar la seguridad de la nación y asegurar su liderazgo mundial.

Para lograr ese objetivo, la atención de la Administración es permanente. Actualiza constantemente las políticas a fin de conseguir, en todo momento y circunstancia, la máxima eficacia, intentando acortar los plazos entre la definición de necesidades y la entrada en servicio operativo de los mejores sistemas de defensa y reducir el gasto que conllevan esos proyectos.

La planificación de los nuevos sistemas se elabora para el largo plazo y se definen periódicamente las áreas tecnológicas preferentes para ser investigadas y desarrolladas en la posibilidad de su aplicación operativa. Entre otras medidas para optimizar la actividad innovadora, anualmente se realizan ejercicios de simulación para conocer las posibles aplicaciones operativas de las tecnologías emergentes y verificar la interoperabilidad de los sistemas con los nuevos elementos y conjuntos que ofrecen las empresas, poniendo los Ejércitos la organización, el personal y los medios necesarios a disposición de tales ejercicios.

Junto con las anteriores referencias, se aporta el presupuesto necesario para esta modernización de los equipos y sistemas ya existentes. Por citar un ejemplo: los programas de transformación contabilizan el 17% (unos 21.000 millones de dólares) del total de las adquisiciones y la I+D en el año 2003, elevándose al 22% para el año 2007. Esto demuestra que la preocupación por mantener en perfecto estado operativo sus fuerzas y equipos es muy alta, buscando siempre que sus Ejércitos estén al 100% de su capacidad en cada momento, sin verse afectados por los ciclos de inversión en adquisiciones y la entrada en obsolescencia de los sistemas de armas.

El nivel de inversión en sistemas y en I+D de defensa de la Unión Europea a lo largo de los años es muy inferior al de Estados Unidos, situación que hace muy difícil el cumplimiento de los fines políticos y estratégicos que exige su posición en el

contexto internacional, actitud que permitirá que año a año aumente su desfase y dependencia en su capacidad de actuación.

En los últimos años Estados Unidos han invertido en I+D de defensa una proporción superior a cuatro veces la totalidad de la Unión Europea, relación que ha ido en aumento. Los efectos que suponen en el nivel tecnológico de los Ejércitos es muy grande, situación que se agrava por la dispersión que se produce entre las quince naciones europeas, de forma que, no sólo el nivel de la tecnología militar americana es muy superior, sino que su permanente intervención en conflictos limitados en distintas áreas del mundo les dan la posibilidad de contrastar la bondad o ineficacia de sus inversiones presupuestarias.

La desproporción de cuatro a uno en las inversiones en I+D en defensa, entre Estados Unidos y el conjunto de la Unión Europea, se incrementa como consecuencia de la fragmentación en sus 15 Estados. Debiendo tener en cuenta que el nivel tecnológico del conjunto no es proporcional a la suma de las inversiones de sus quince naciones, puesto que se solapan muchas de sus tecnologías.

El sector crítico de la tecnología aeroespacial

La superioridad americana en tecnología aeroespacial se ha ido consolidando durante el primer siglo de la Aeronáutica gracias a un convencimiento nacional de que una supremacía tecnológica en Aeronáutica representa una ventaja decisiva para una supremacía a nivel mundial en campos tales como la defensa, la economía y el propio conocimiento.

El hecho deriva de que, en realidad, la tecnología aeroespacial es una integradora de tecnologías y demanda desarrollos tecnológicos en áreas muy diversas generando aplicaciones en muchos otros campos tecnológicos y científicos: nuevos materiales, nuevos sistemas de propulsión, nuevos sistemas de navegación y comunicaciones, nuevos conceptos de detección, mando y control, capacidad de una mejor observación del sistema solar y del universo, etc.

Como ejemplo reciente puede citarse el desarrollo de dos aviones con misiones idénticas: El *Eurofighter* 2000 y el *Raphale*, mientras Estados Unidos ha centrado todo su esfuerzo en un solo avión: el F-22. Así, el caza-bombardero francés está condenado a un fracaso económico al ver reducidos sus mercados a Francia,

algunas antiguas colonias y a operaciones comerciales puntuales apoyadas en la voluntad política del Elíseo y en anteriores flotas de modelos franceses. Se van a vender menos de cien unidades y no se van a poder amortizar ni las horas de ingeniería invertidas en el proyecto.

El desarrollo aeronáutico en los países de Europa, principalmente en Alemania, Reino Unido y Francia, aunque también en Italia y España, fue comparable e incluso superior al de Estados Unidos hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. De hecho el propio Estados Unidos, Rusia y Francia consideraron botín de guerra el desarrollo aeronáutico conseguido por Alemania, que había puesto en vuelo aviones de alta velocidad propulsados por motores turborreactores o cohetes de propulsante líquido (*Messerschmitt 262*, *Heinkel 162* y *Messerschmitt 163*) y había desarrollado las armas de represalia (V1 y V2) que fueron la base para el desarrollo en Estados Unidos de aviones propulsados por turborreactores (tipo de motor desarrollado inicialmente en Europa, Reino Unido y Alemania) y de misiles balísticos que posteriormente fueron los lanzadores utilizados para poner en órbita terrestre los primeros vehículos espaciales.

Los cambios en el mercado, son en general iniciados e implantados por las propias empresas y no por los gobiernos o autoridades de defensa, debiendo buscar la causa de este efecto, en la turbulencia que caracteriza durante esta época el mercado de la Europa Occidental. «La reducción de los Presupuestos de Defensa, junto con el aumento de los costes de los nuevos equipos, conduce a una menor demanda», lo que se conoce como «desarme estructural». Este fenómeno, afecta en particular a los gobiernos y a las empresas europeas, puesto que sus pequeños y protegidos mercados nacionales, implican altos costes de desarrollo, aplicados a menor número de unidades de producción, lo que origina la tendencia a reducir costes mediante series de producción mayores.

La reestructuración de la industria de defensa en los ochenta, ha sido posible por los cambios de actitud de los gobiernos en cuanto al valor de poseer una industria de Defensa Nacional, procediendo a aceptar la adquisición de empresas de defensa, hasta por empresas extranjeras, tras la privatización y eliminación de monopolios nacionales, lo que favorece la concentración.

Cuando se estudia el mercado de la industria de defensa, es importante ser conscientes de la diferencia de objetivos entre los gobiernos y las empresas. En lo que respecta, como se ha dicho, a la cooperación internacional y a una política de defensa activa en los gobiernos, consiste, en reducir costes en los procesos de desarrollo y fabricación, mediante mayores series de producción.

Un aumento de su eficacia y el hecho de compartir costes fijos, se suele conseguir mediante la acción corporativa, disminuyendo sus efectos al imponer demandas de compensación.

Cada vez más, los grandes grupos industriales que participan en el mercado de la industria de defensa, se diversifica combinando la producción militar con la civil y sus acciones en forma de: adquisición, fusión, reestructuración y cooperación, son debidas más a sus propios objetivos, que a su relación con las autoridades de defensa.

La adquisición de suministradores estratégicos, empresas que producen elementos como los motores, o máquina-herramienta muy específica, de los que muchas compañías dependen para su propia producción, coloca a los nuevos propietarios en una posición dominante y con capacidad de dictar las condiciones para el desarrollo, producción de sistemas en otras compañías, que visto bajo una política de seguridad, crean un campo de acción para influir en el potencial de otros países, con lo que la empresa nacional se enfrenta a una competencia y dificultad mayor.

El sector armamentístico entraña enormes gastos de I+D y absorbe los últimos avances tecnológicos, por lo que la rentabilidad de esta inversión no es segura y además no ha lugar a la producción en serie y la reserva o secreto impide la rápida circulación de este avance posible, perdiendo ventajas financieras, lo que obliga a que sean los Estados los que inviertan en I+D en una aportación vital para la defensa económica, coordinando acciones que permitan sinergias con la decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al VI PM de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostraciones, destinado a la creación del Espacio Europeo del Área de Investigación e Innovación (2002-2006) tomada en Luxemburgo el 27 de junio de 2002.

Un caso digno de un estudio pormenorizado es el del Programa Galileo. La infraestructura mundial de posicionamiento y navegación por satélite ha estado

dominada desde 1993 por el sistema estadounidense –Sistema de Posicionamiento Global (GPS), y el ruso Sistema de Navegación por Satélite Global (GLONASS)–. La decadencia técnica de éste último y la imposición comercial del primero de los estándares había llevado a una situación de monopolio en un campo clave para el desarrollo de todo tipo de tecnologías aeroespaciales, aeronáuticas, de transporte y de todo tipo.

Este monopolio del sistema GPS implica una ausencia de mejoras del sistema, que ya no se muestra capaz de asumir las nuevas necesidades de control de la navegación aérea, por ejemplo, y también el riesgo de que el gestor del sistema pueda dejar de dar el servicio en algunas zonas del mundo a su voluntad, en función de sus intereses geopolíticos. De hecho, hasta la primavera del año 2000, Estados Unidos degradaban las prestaciones de precisión del sistema GPS para los usuarios civiles, manteniendo la de alta calidad para sus usos militares y los de sus aliados de confianza. Sólo la amenaza europea de lanzar un sistema alternativo hizo que el presidente Clinton cediera y permitiera el acceso universal al posicionamiento de alta precisión.

Esta amenaza es el Programa Galileo, un programa de la Unión Europea como tal, en coordinación con la ESA que se caracteriza por su enfoque inicial cívico-militar y centrado en la gestión de la navegación aérea, aunque de aplicación a cualquier otro uso imaginable.

El proyecto, que implica la instalación en órbita geoestacionaria de 20-30 satélites a 23.000 kilómetros de altura ha contado durante los últimos cinco años con la oposición frontal de la Casa Blanca que veía así peligrar su exclusiva en este tipo de servicios de posicionamiento de precisión.

El riesgo que perciben los Estados Unidos es el de un nuevo proyecto Ariane que una el potencial aeroespacial de todas las empresas europeas y que sirva de ejemplo a otros países (Rusia y China sobre todo) haciendo que este mercado cautivo se torne en libre y sus empresas de alta tecnología deban competir en un mercado lleno de clientes que ya están «cansados» de tener que pasar por las «horcas claudinas» de *Hughes* y otros gigantes americanos del sector.

Así, sólo hace unos meses (en febrero de 2004) han accedido formalmente Estados Unidos a tolerar el desarrollo e implantación del Sistema Galileo (posibilidad que

tenían al deberse integrar este nuevo proyecto europeo en la red GNSS2 en 2006 como la aportación de nuestro continente a este GLONASS. Rusia y China se están mostrando muy interesadas en la implantación de Galileo y parecen dispuestas a ser clientes del mismo, lo que arrastraría a la mayoría de las naciones desarrolladas al mismo e impondría e estándar europeo como el mundial, por su mayor calidad, apertura a la participación y su compromiso de no manipulación política en época de crisis, es decir, otro éxito de implantación de criterios técnicos similar al del GSM en los años noventa. Galileo unido a la preponderancia de Airbus en el sector de aviación civil, será la base para un desarrollo de la aviación militar y del sector aerospacial europeo, generando nuevas fusiones de empresas como Alcatel Space Industries, Astrium, Alenia Spazio, etc en macroconsorcios como EADS.

Conclusiones

Tras el proceso de integración política de la Unión Europea ha concluido también el de integración monetaria y, al margen de las nuevas incorporaciones de naciones previstas, la siguiente fase es la de concentración empresarial mediante la creación de nuevos consorcios multinacionales capaces de competir, no ya con las grandes empresas estadounidenses, sino con las que se están consolidando en el sureste asiático.

Las dos mayores ventajas de «ser grande» son la capacidad de dedicar recursos a la investigación y la de crear un estándar técnico con una implantación geográfica suficiente y una familia amplia de productos.

La fase en la que los nichos de mercado existían para los productos terminados, listos para el consumo del usuario, ha terminado y con el fin de esta fase ha llegado el de este tipo de empresas pequeñas y muy creativas.

En la nueva era en la que entramos, las oportunidades para las empresas pequeñas del primer mundo van a restringirse al nivel de proveedor de módulos o de piezas para grandes empresas que integrarán estos elementos en bienes de consumo, o al desarrollo de servicios o productos con un alto contenido de innovación.

El futuro pertenece a los grandes y Europa parece haberlo comprendido. La labor de las Agencias ha ido cediendo protagonismo a los proyectos empresariales paneuropeos y esto no ha hecho sino comenzar. Si la Unión Europea debe

aproximarse al modelo americano, no es comprensible la presencia de más de cuatro empresas en cada sector productivo, frente a la decena actual.

Así, los nuevos gigantes europeos tendrán capacidad de adquisición de empresas en el extranjero, podrán optar al mercado global y a conservar el europeo aunque sigan cayendo las barreras proteccionistas todavía existentes en muchos sectores. Frente a los bajos salarios existentes en gran parte de las potencias emergentes, la única opción de occidente es la de mantener el diferencial tecnológico y aumentar la productividad.

Ambos objetivos sólo se alcanzan mediante la reinversión en I+D+i y el mejor ejemplo que puede encontrar la Unión Europea es el de Estados Unidos, con un esfuerzo de inversión altísimo en investigación y otro paralelo en la mejora de sus procesos productivos.

Una gran dificultad que encontraba Europa en su esfuerzo por transformarse en una sociedad enfocada al I+D era la falta de un cliente con suficiente masa crítica en el sector de la defensa, que siempre es el puntero en tecnología; en efecto, cada país integrante de la Unión Europea era un mini-cliente de su propia industria de defensa.

Por suerte, el ejemplo de aventuras empresariales eminentemente civiles como la de EADS han conseguido forzar la creación de un estándar europeo en el campo de la aviación militar que puede ser el primer paso para una homogeneización en los materiales militares europeos. Esta tendencia a la integración va acompañada de una voluntad política de disponer de unas Fuerzas Armadas europeas que tengan capacidad de actuar con eficacia y rapidez fuera del continente europeo y de crear los instrumentos políticos que puedan decidir con agilidad su utilización.

De la mano de este liderazgo en el sector de la defensa y de las leyes de mercado que van forzando la fusión o absorción entre empresas europeas, se llegará a unos niveles de inversión en I+D+i comparables a los estadounidenses y, sobre todo, a una eficacia de dichas inversiones al evitar la redundancia de esfuerzos existente en la actualidad al hacerse estos esfuerzos a nivel nacional.

Es previsible que para mediados de la segunda década de este siglo el panorama del desfase tecnológico entre Estados Unidos y la Unión Europea sea muy diferente,

corrigiéndose el gran diferencial actual. Lo que ahora todavía no somos capaces de adivinar es cual será el nivel investigador en el campo de la defensa de India, China o de una Corea unida cuando los conflictos bélicos se centren en la zona asiática y estos países estén entre los las primeras diez potencias mundiales.

BIBLIOGRAFIA

Maulny, Jean Pierre: L'industrie de l'armement, acteur et bénéficiaire de l'Europe de la défense. La revue internationale et strategique, N° 48. IRIS.

Cardot, Patrice: Relancer la recherche stratégique. Defense Nationale N° 10; octubre 2003.

Boone, Philippe: Politique européenne d'armement. Defense Nationale N° 10; octubre 2003.

Benoit, Emile.: *Defense and Economic Growth in Developing Countries*. Lexington, Mass. Lexington Books, 1973

Mariñas, Adolfo. *Comercio compensado generado por Mº Defensa en la adquisición de material en el exterior*. Tesis doctoral en la UAM dirigida por D. Juan José Duran Herrera. 1998.

Pique José. *Las nuevas Fuerzas Armadas y la Industria Europea de Defensa*. Conferencia inaugural al Seminario internacional de las asociaciones de periodistas europeos, 1997.

IEEE Cuadernos de Estrategia del Instituto de Español de Estudios Estratégicos.

CESEDEN Monografías del Centro Superior de Estudios de la Defensa.

CAPÍTULO SEXTO

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: SU DIMENSIÓN ECONÓMICA

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: SU DIMENSION ECONÓMICA

Por ANTONIO MILLÁN CAMPUZANO

Una perspectiva histórica

Las reflexiones que siguen no pueden entenderse sin reconocer la importancia debida a la relación transatlántica, verdaderamente imprescindible desde todo punto de vista –político, de seguridad y defensa, económico– para ambas partes y para la comunidad internacional.

Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Europa se retrotraen al periodo colonial pero es a lo largo del siglo XIX cuando los avances tecnológicos en la navegación marítima y las comunicaciones permiten considerar por primera vez la aparición del concepto de economía transatlántica: los dos mundos, Viejo y Nuevo, activa y provechosamente cercanos como nunca antes lo habían estado.

Sin embargo, los traumáticos acontecimientos de la primera mitad del siglo XX, dos guerras mundiales y una gran depresión económica, contribuyen a reducir notablemente la intensidad y cuantía de los intercambios. Muestra de ello es que el valor en libros de la inversión directa estadounidense en países europeos ascendía en el año 1950 a 1.700 millones de dólares, apenas superior a los 1.400 registrados antes del desplome bursátil de 1929.

Debemos esperar hasta la década de los cincuenta para constatar el comienzo de un período de colaboración y coordinación sostenidas, fundamentadas en iniciativas como el Plan Marshall, el establecimiento del sistema de Bretón-Woods y las instituciones multilaterales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Acuerdo General de Aranceles y Comercio GATT–, que en su conjunto contribuyen al progresivo crecimiento de los intercambios comerciales y de los flujos de capital. La

tendencia se acelera tras el final de la guerra fría y al amparo del proceso de integración europea para ofrecer, al comienzo del siglo XXI, una satisfactoria cooperación basada en la interdependencia y el liderazgo compartido como adalides de la economía de mercado y el libre comercio.

La estructura y el programa actuales de las relaciones transatlánticas son el resultado de tres instrumentos acordados durante la década de los noventa, como consecuencia de un fenómeno sin parangón de integración europea. Desde la caída del muro de Berlín en 1989, las instituciones comunitarias experimentan un dinámico y trascendental proceso de transformación, desde el Acta Única a los Tratados de Amsterdam, Maastricht y Niza.

Las relaciones con Estados Unidos, socio y aliado principal de la Unión y de sus Estados miembros, no podían por ello quedar al margen. Así, se suceden la Declaración Transatlántica de 1990, la Nueva Agenda Transatlántica (NAT) de 1995 y la Asociación Económica Transatlántica (AET) de 1998, que junto con la comunicación de la Comisión de 2001 «Reforzando la Relación Transatlántica», constituyen el marco de referencia para las relaciones con Estados Unidos.

Las instituciones de gobierno

Las relaciones entre la Unión Europea y sus estados miembros y Estados Unidos descansan sobre una base histórica de valores e intereses comunes en términos de seguridad-defensa y de interdependencia económica. En cuanto a la segunda, durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX la cooperación transatlántica se articula principalmente mediante la participación en foros y organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el GATT y el grupo de países conocido como G-7 y G-8.

Sin embargo, la naturaleza de esta relación no escapa a la influencia de los cambios registrados en la escena internacional durante la década de los noventa. El progresivo desarrollo de la construcción europea, que se traduce en un mayor reconocimiento estadounidense de las posibilidades de una Unión cada vez más amplia y profunda como interlocutor y socio comercial y financiero de preferencia, y las nuevas percepciones geoestratégicas tras la caída del muro de Berlín influyen sobremanera en la aparición de una renovada Asociación Transatlántica con un

énfasis creciente en la cooperación económica. Esta mayor importancia relativa de un concepto de seguridad distinto al que imperase durante la guerra fría tiene su reflejo precisamente en la NAT y la AET.

Insistiré precisamente en el reconocimiento de la importancia de la construcción europea y la influencia de las instituciones políticas comunitarias. La Comisión europea, decisiva en el proceso legislativo y en su papel como negociador comercial y regulador de políticas y mercados, el Consejo y el Parlamento, con responsabilidades políticas y legislativas susceptibles de afectar notablemente los intereses económicos estadounidenses, son gradualmente incorporados al mecanismo institucional transatlántico mediante su participación en los contactos a todos los niveles con Estados Unidos, incluyendo el diálogo entre legisladores.

La Declaración Transatlántica

El primer intento reciente de institucionalización de las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos coincide con el final de la guerra fría, cuando el presidente Bush jr. y el presidente de la Comisión Delors acuerdan la celebración de encuentros regulares entre altos funcionarios de cada parte. Este esfuerzo se plasma en la denominada Declaración Transatlántica según la cual Estados Unidos y la Comisión establecen un marco institucional «para consultas regulares y exhaustivas» que incluyen cumbres semestrales entre los presidentes de Estados Unidos, la Comisión y el Consejo Europeo y una serie de reuniones ministeriales y técnicas. El propósito de las mismas no es otro que abrir y establecer canales de comunicación, facilitar el flujo de información y contribuir a la resolución de las diferencias de todo orden entre las partes.

Para ello, la declaración identifica tres objetivos principales:

1. La liberalización económica.
2. La cooperación educativa, cultural y científica.
3. La colaboración en la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y la degradación medioambiental.

El paso del tiempo y la práctica han demostrado las limitaciones de un acuerdo tildado de cosmético, minimalista y carente de sustancia, que no habría de tardar en ser superado por instrumentos más detallados.

La NAT

Firmada durante la Cumbre Transatlántica de Madrid en 1995, al final del semestre presidencial español, representa un estadio superior de complejidad y, sobre todo, de ambición en la dimensión y alcance que las partes quieren dar a su relación bilateral. Se señalan cuatro capítulos prioritarios para la cooperación:

1. La promoción de la paz y estabilidad, de la democracia y el desarrollo en el mundo.
2. La respuesta a los retos globales, con especial atención a la criminalidad organizada, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, la inmigración ilegal y cuestiones sanitarias y medioambientales.
3. La contribución al crecimiento del comercio mundial y a la promoción de relaciones económicas más estrechas mediante la liberalización bilateral y multilateral del comercio y de los movimientos de capital.
4. La constitución de puentes transatlánticos que permitan el contacto directo entre empresarios, científicos, agentes sociales y legisladores, entre otros.

En esta ocasión, la Unión y Estados Unidos aprueban un muy detallado plan de acción conjunta que identifica asuntos o áreas susceptibles de una mayor cooperación; sin duda, el más ambicioso de todos ellos es el capítulo económico, que dedica una especial atención a la coordinación en materia reglamentaria. Como veremos más adelante, ésta es materia de particular importancia para la salud de la relación transatlántica y sus posibilidades de desarrollo futuro.

Junto a los citados factores estratégico e institucional, el incesante crecimiento de los intercambios comerciales y financieros y las consiguiente sofisticación en las exigencias de coordinación y acceso a los respectivos mercados han contribuido a la progresiva complicación del mecanismo con la aparición de nuevos actores, como el sector empresarial representado en el Diálogo Transatlántico de Negocios (TABD) y otros grupos de consumidores, agentes sociales y medioambientales, que aspiran a hacer valer sus intereses en el marco de la cooperación transatlántica. Así se justifica la aparición de los diferentes diálogos que con periodicidad diversa y eficacia desigual se han desarrollado al amparo de la NAT.

Por su interés para nuestro propósito, dedicaremos una especial mención al TABD. Iniciado en 1995, es el primer intento sistematizado de implicar al sector empresarial de ambos lados del Atlántico en un proceso diseñado para aprovechar la sinergia público-privado y orientado a la eventual remoción de los obstáculos que limitan los intercambios comerciales y financieros. Congrega a líderes políticos, altos funcionarios y directivos empresariales con el propósito de analizar las relaciones entre empresas y gobiernos, fomentar la interacción entre los sectores público y privado y acordar recomendaciones conjuntas orientadas a aumentar la competitividad y los flujos comerciales y de inversión, tanto desde la perspectiva bilateral como en el plano multilateral.

La dirección de sus actividades corresponde a una copresidencia ejercida por un directivo de renombre de cada parte, asistida por una secretaría que garantiza la continuidad de la labor. La principal de aquellas es la conferencia anual, que tiene lugar alternativamente en Estados Unidos y Europa, con presencia de ministros y comisarios, empresarios y parlamentarios. Queda por ello claro que se trata de una iniciativa alentada y sostenida fundamentalmente por el sector privado que, habida cuenta de la importancia de los intereses en juego, es amparada por los responsables políticos.

En su favor debe significarse que la perseverancia del diálogo ha permitido incluir en la agenda de contactos políticos entre europeos y estadounidenses aspectos decisivos para el fomento de las relaciones mediante la identificación y reducción de barreras a los intercambios tales como las derivadas de las diferencias de los sistemas y procedimientos reglamentarios de cada una de las partes.

Transcurridos ocho años desde su lanzamiento, es indudable que la NTA ha introducido una mayor sofisticación en los mecanismos transatlánticos y en los procesos de comunicación y adopción de decisiones entre las partes; criticada por algunos por su carácter burocrático –alejado de los problemas concretos– y su excesiva atención a los posibles resultados de las cumbres, no puede dejar de reconocerse que ha contribuido a la mejor coordinación entre europeos y estadounidenses y es todavía la principal referencia institucional de la relación transatlántica.

La AET

A su aparición en el año 1998 contribuye sobremanera la convicción compartida de que la NTA no había podido impedir la aparición o continuación de determinados contenciosos comerciales –plátanos, carne hormonada y aplicación extraterritorial de la ley estadounidense, entre otros– y de que era necesario renovar el compromiso para mejorar los aspectos económicos de la relación. A tal efecto, la Comisión Europea propone en abril de 1998 negociaciones para un acuerdo único que permitiera «un nuevo mercado transatlántico». La Comisión señalaba cuatro objetivos:

1. La «eliminación de las barreras técnicas al comercio de bienes mediante un amplio proceso de reconocimiento mutuo y/o armonización».
2. La desaparición «para el año 2010 de todos los aranceles para productos manufacturados» según los criterios de nación más favorecida.
3. La creación de un «área de libre comercio de servicios».
4. Progresos en la liberalización en materia de compras y adquisiciones públicas, propiedad intelectual e inversiones.

Sin embargo, las peculiaridades de la situación intracomunitaria impiden que el Consejo de la Unión preste su apoyo a esta propuesta. En su defecto, Estados Unidos y la Unión Europea convienen en la cumbre de Londres de mayo de ese año un compromiso de menor calado, la AET, centrado en el tratamiento de las barreras reglamentarias a los intercambios, en la coordinación de posiciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la resolución de diferencias. Esos elementos constituyen el denominado plan de acción conjunto.

La AET establece nuevos elementos de gestión de las relaciones, especialmente el conocido como «grupo director», encargado de la vigilancia, aplicación y revisión de los objetivos de la misma, y contribuye decisivamente a la creación en la Cumbre Transatlántica de Bonn de junio de 1999 del «sistema de alerta temprana».

Este sistema de alerta temprana descansa sobre un proceso horizontal que implica a un buen número de ministerios, departamentos y agencias de ambas partes, destinado a identificar potenciales contenciosos, prestando especial atención a los respectivos procesos legislativos y reglamentarios. La labor corresponde al grupo director de la AET que informa de ello al grupo de alto nivel de la NAT con el fin de que sean tenidos en cuenta la preparación de las cumbres y reuniones ministeriales.

Sin embargo, a pesar de las loables intenciones iniciales, al contrario de lo que sucede con sistemas similares en el universo comunitario, el mecanismo transatlántico no exige que las partes reconsideren o ralenticen sus procesos normativos o reglamentarios. De este modo, un tan alto grado de respeto de la soberanía respectiva aparece reñido con la eficacia ya que el sistema no garantiza la prevención ni, mucho menos, la solución de posibles contenciosos.

Agenda Económica Positiva (AEP)

La AEP nace en la Cumbre Transatlántica de Washington el día 2 de mayo de 2002 celebrada durante la más reciente presidencia española de la Unión. Tras años de esfuerzo dedicados a la consolidación de las relaciones comerciales, la agenda representa la voluntad práctica de desarrollar las mismas a corto plazo sobre la base de un número limitado de asuntos de interés para empresas y consumidores. Entre ellos, destacan el diálogo regulatorio en materia de mercados y servicios financieros –aspecto que merece un apartado específico–; las líneas básicas de cooperación y transparencia reglamentaria; agricultura orgánica y asuntos sanitarios y fitosanitarios; sistema de compras públicas por medios electrónicos y sistemas electrónicos de aduanas.

Esta nueva iniciativa se encuadra en la AET y pretende asegurar la continuidad en el seguimiento del plan de acción de la AET. Este plan, aprobado en noviembre de 1998, se extiende a prácticamente todas las áreas de cooperación bilateral y multilateral, entre ellas servicios, biotecnología, medio ambiente, propiedad intelectual, compras públicas, etc. Los desiguales resultados obtenidos desde entonces han aconsejado una nueva orientación en la que predominan acciones concretas de interés común en sectores identificados por la Comisión Europea, en colaboración con los estados miembros, y la contraparte estadounidense. Este es el propósito, práctico e inmediato, de la Agenda.

A tal efecto, se acuerdan varios enunciados en los que se identifican determinados asuntos concretos:

1. Apertura de los mercados trasatlánticos:
 - Transporte aéreo: acuerdo de servicios («cielos abiertos»).
 - Finanzas: liberalización del acceso a los respectivos mercados de valores.

2. Facilitación del comercio:

- Prototipos para la aduana electrónica.
- Protección de la propiedad intelectual: posible marca registrada transatlántica, principio *first to file/first to invent* en patentes.

3. Cooperación regulatoria:

- Identificación de nuevas áreas e instrumentos en materia de regulación técnica, normas y evaluación de conformidad.
- Entendimiento sobre normas y controles para la agricultura orgánica.
- Cooperación administrativa en materia de imposición del ahorro.

4. Relaciones entre el gobierno y la industria:

- Ampliación del alcance de los sistemas de compras públicas.
- Adopción de reglas comunes sobre el apoyo gubernamental al sector tecnológico.
- Reducción de los subsidios y ayudas públicas para sectores industriales.

Uno de los aspectos más destacados de la AEP es la posibilidad de lograr un marco homogéneo para la integración de servicios aéreos, acuerdo conocido popularmente como de «cielos abiertos». Hasta el momento, Estados Unidos ha concluido 11 acuerdos bilaterales con otros tantos estados miembros de la Unión Europea que han permitido una sustancial liberalización en el sector, una mayor competencia y con ellas un más tangible beneficio para el público.

Sin embargo, la Comisión se ha distinguido por su tradicional oposición a estos acuerdos bilaterales y su apoyo a la creación en su lugar de un «espacio común de aviación». La disputa entre Comisión y Estados miembros llega hasta el Tribunal Europeo de Justicia que en su decisión de noviembre de 2002 declara algunos elementos de los acuerdos nacionales incompatibles con el ordenamiento comunitario. A la exigencia de la Comisión de que los Estados miembros denunciasesen a sus acuerdos bilaterales se oponía la negativa del Consejo de otorgar el oportuno mandato a la Comisión para que, en nombre de la Unión y sus

Estados miembros, negociase con la parte estadounidense la apertura del mercado de transporte aéreo mediante un acuerdo global de servicios.

Finalmente, la razón ha prevalecido y a comienzos de junio de 2003 el Consejo aprueba dicho mandato. La Cumbre de Washington el 25 de ese mes anuncia el propósito común de liberalizar el mercado, garantizando unas condiciones comerciales y operativas estables y previsibles para los agentes de ambas partes en beneficio del consumidor.

Las negociaciones han comenzado en octubre y versan sobre dos cuestiones principales: la adaptación de los acuerdos bilaterales al acervo comunitario y la creación de un espacio transatlántico abierto y sin restricciones. La impresión inicial acerca de la voluntad de las partes es positiva, a pesar de las dificultades estadounidenses para admitir la inversión extranjera en su sector de transporte aéreo y reconocer derechos de cabotaje a operadores europeos, entre otros. Sin duda las negociaciones serán arduas y prolongadas pero han de concluir en un acuerdo sin precedentes que sancionará la creación del mercado aéreo regional más importante del mundo.

Los intercambios transatlánticos: afinidades e intereses en común...

La Unión Europea y Estados Unidos constituyen las dos principales economías del mundo. Entre ambas representan aproximadamente el 20% del Producto Nacional Bruto (PNB) mundial cada uno. Asimismo mantienen la más importante e intensa relación bilateral comercial y de inversión; los flujos transatlánticos ascienden a casi 1.000 millones de euros cada día y el comercio conjunto supone aproximadamente el 30% del total mundial (1).

Llama la atención que sean los flujos de inversión directa y no el comercio los que hacen tan decisivos, tan ricos e insustituibles los intercambios transatlánticos. Por ejemplo, contrariamente a lo que pudiera parecer, la mayor parte de las inversiones de capital que realizan tanto Estados Unidos como la Unión Europea se dirige a la otra parte en lugar de a terceros países. La indispensable identidad y la interdependencia de nuestras sociedades se construyen así con el cemento que han proporcionan las inversiones respectivas, muy superior en eficacia a la más superficial integración que representa el comercio tradicional de productos.

Si a los efectos de nuestra investigación tuviésemos que resumir en una sola voz la década de los noventa, pocas dudas cabrían de que el término «globalización» sería el más representativo para comprender lo sucedido durante unos años caracterizados por la prosperidad generalizada, el incremento de los flujos de inversión extranjera y avances significativos en la apertura de los mercados. Si todo esto es cierto en términos generales, mucho más lo es cuando se predica de la relación trasatlántica.

En efecto, durante los años noventa hemos asistido a una imparable tendencia hacia la cohesión, la integración de las economías europea y estadounidense. En esta época, ambas representan el mejor y más conseguido ejemplo de globalización ya que nunca como entonces habían sido tan cercanas, tan interdependientes entre sí.

Y, como se apunta en otro lugar, para los responsables corporativos europeos y estadounidenses, el lugar de destino preferido para sus inversiones de capital es precisamente su contraparte transatlántica. Los socios privilegian durante los años noventa su relación con la otra parte, es en Europa y en Estados Unidos donde hallamos nuestros respectivos mercados preferentes y donde nuestros agentes económicos obtienen la mayor parte de sus beneficios.

Es precisamente en la última línea del balance corporativo, el beneficio antes de impuestos, donde se revela claramente la importancia del vínculo; así, Europa es el mercado más importante en el mundo para los intereses estadounidenses, con notable diferencia sobre el resto. En el año 2001, tal y como ocurriera durante la mayor parte de la década de los noventa, el mercado europeo representa la mitad del total mundial del beneficio obtenido por las empresas estadounidenses.

Según estimaciones conservadoras, las empresas estadounidenses han invertido por encima de 750.000 millones de dólares en el exterior durante la década de los noventa, de los cuales casi el 60% en Europa. Este dato por sí mismo ilustra suficientemente la magnitud del compromiso con la economía europea y, fundamentalmente, el proceso de reforma, liberalización y privatización de sus servicios –bancos y finanzas, seguros, consultoría, ventas al detalle, publicidad, etc.– que tiene lugar durante estos años. De este modo se explica la cifra de 82.000

millones invertida por intereses estadounidenses en fusiones y adquisiciones en Europa tan sólo en el año 2000.

En justa reciprocidad, Estados Unidos constituye el mercado más importante para las empresas europeas. Sólo así se justifica que, en términos de coste histórico, la inversión europea en el mercado estadounidense alcanzase la cantidad de 835.000 millones de dólares en el año 2000, batiendo marcas históricas. Las empresas e intereses europeos detentaban ese año más de 3,3 billones de dólares en activos estadounidenses, más de dos tercios del total de activos propiedad de inversores extranjeros. Ciertamente el año 2000 representa la cima, el punto culminante del ciclo expansivo de los años noventa –veremos más adelante los efectos del cambio de ciclo– pero es, de todos modos, un ejemplo preciso de la importancia de la atención privilegiada a Estados Unidos, especialmente durante la segunda mitad de la década.

A pesar de la creciente presencia económica en los países de Europa Central y oriental, la inversión de origen comunitario se ha dirigido con preferencia hacia el mercado estadounidense, por un importe aproximado de 600.000 millones de dólares durante el trienio 1998-2000, lo que representa tres cuartas partes del total de la inversión extranjera directa recibida por el país. Los motivos para ello son diversos y en todos los casos relacionados con la importancia del primer mercado mundial pero pueden resumirse en dos: acceso a las posibilidades tecnológicas de la empresa estadounidense y adquisición o consolidación de cuotas de mercado, especialmente en los sectores de servicios e industrial. Parecía que nadie deseaba entonces quedar fuera del mercado más próspero, dinámico e innovador.

Especialmente desde el año 1998, muchas de las más importantes empresas europeas se embarcan en una estrategia de compras sin precedentes. Los casos de BP (Amoco), Vodafone (Airtouch), Daimler Benz (Chrysler) (2), Bertelsmann (Random House) y Deutsche Bank (Bankers Trust) son algunos de los más significativos, sin olvidar una gran operación –al menos por su importe– de la española Terra (Lycos). En su momento culminante, el año 2000, se registran 60 operaciones de fusiones y adquisiciones por importe unitario superior a los 1.000 millones de dólares; en 41 de ellas la parte adquirente era europea.

Si descendemos al análisis de la proveniente Inversión Directa del Exterior (IDE), el principal capítulo de los intercambios se realiza en el sector servicios. Por lo que respecta a Estados Unidos, a finales del año 2001 sus flujos netos de inversiones hacia el exterior duplican sobradamente el volumen de sus exportaciones de productos manufacturados: mientras que la posición de IDE estadounidense asciende a 640.800 millones de euros, un 5,7% más que en el ejercicio anterior, el total de importaciones estadounidenses provenientes de la Unión asciende a 220.000 millones y sus exportaciones al mercado comunitario representan 159.200 millones.

Estas empresas filiales y participadas representan aproximadamente el 7% del total de los puestos de trabajo industriales en la Unión Europea. Su proporción en el total de los intercambios comerciales de manufacturas entre los dos bloques asciende al 20%, destacando particularmente en el sector de equipos informáticos y de oficina, en el que las empresas europeas de capital estadounidense representan el 77% de las importaciones y el 92% de las exportaciones a Estados Unidos.

Otra de las circunstancias particularmente interesantes de la presencia inversora estadounidense en Europa es su carácter horizontal, transnacional, paneuropeo. El 56,3% de las ventas de las empresas filiales y participadas se dirigen al mercado local, el del país en el que la empresa está domiciliada, mientras que el 35,4% se destina al mercado comunitario. En conjunto, más el 90% del volumen total de ventas de estas empresas se realiza en territorio comunitario. Esta circunstancia es aún más destacada en la medida en que la dependencia de componentes y productos importados desde Estados Unidos es muy limitada: el coeficiente medio entre estas importaciones y el total de ventas es tan sólo del 5,7% mientras que este *ratio* supera ligeramente el 10% en el sector informático.

Sus filiales y participadas en los países miembros de la Unión Europea realizan un volumen de facturación que cuadruplica las importaciones directas de estos países provenientes de Estados Unidos. La media de las importaciones europeas de Estados Unidos provenientes de filiales y participadas de capital comunitario asciende al 12,5%, con máximos en alimentación y bebidas (24%) y productos químicos (23%).

Por su parte, la presencia en Estados Unidos de filiales y participadas de capital comunitario representa un 63% del total de las ventas de empresas filiales extranjeras en el mercado estadounidense, mientras que el capital de origen comunitario supone el 46% del total de la IDE en Estados Unidos. Los datos sobre el empleo, comercio bilateral y ventas totales son igualmente reveladores. Para el sector industrial en su conjunto, aproximadamente el 9% del empleo estadounidense corresponde a filiales de capital europeo, con cifras llamativas en los sectores químico (36,6%), equipos eléctricos y electrónicos (14%) y de transporte (13%).

La media del total de ventas de las filiales y participadas comunitarias en Estados Unidos excede 3,62 veces el de importaciones provenientes directamente de la Unión, con sectores como el de productos químicos (7,8) y alimentación y bebidas (7,6) en el que este ratio es muy superior.

Finalmente, la combinación de datos comerciales de las filiales y participadas de cada uno de los dos bloques es reveladora: como media, 47.3% de las exportaciones industriales de la Unión Europea y 35% de sus importaciones son realizadas por participadas y filiales europeas y estadounidenses, mientras que en algunos sectores estos porcentajes son mucho más elevados: el porcentaje total de las exportaciones comunitarias correspondiente a filiales de ambos bloques asciende al 95,4% en el sector químico, al 92% en equipos informáticos y al 82,3% en componentes electrónicos y otros equipos.

Tan grande es la interdependencia que ocasiones resulta harto complicado trazar los límites entre ambos mercados. Tomemos como ejemplo la industria aeroespacial. En el año 2000, el sector europeo importa componentes por importe de 12.000 millones de euros, de los cuales 80% provienen de Estados Unidos. En cuanto a sus exportaciones, el mercado estadounidense ocupa un liderazgo destacado, con unas ventas registradas de 21.000 millones. El vínculo entre Boeing y Airbus es indiscutible. La primera cuenta con 436 proveedores registrados en la Unión Europea y es responsable de las nóminas de aproximadamente 90.000 trabajadores europeos. Por su parte, la contribución de Airbus a la economía estadounidense se traduce en unos 800 proveedores y casi 100.000 empleados de esa nacionalidad.

El sector automovilístico es otro ejemplo idóneo para ilustrar esta proximidad. Marcas tradicionalmente europeas en su origen, diseño y fabricación como Volvo, Land Rover, Saab y Jaguar pertenecen a intereses estadounidenses. Otras, como BMW, Mercedes y VW, de titularidad europea, mantienen una importante base industrial en Estados Unidos, sin olvidar la peculiaridad de Chrysler, propiedad de Daimler Benz.

Lo mismo puede predicarse de otros muchos sectores: la industria química, biotecnológica, medios, comunicación y publicaciones, los servicios financieros y de seguros, etc. En este último resulta particularmente llamativo que los notables incrementos en los intercambios durante los años noventa se han realizado a pesar de las numerosas dificultades de todo tipo: el localismo de los mercados –en 2000 la negociación de valores extranjeros de renta variable en los mercados de la zona euro supuso tan sólo el 5% del volumen total– y, fundamentalmente, los obstáculos reglamentarios y técnicos que limitan o impiden el acceso a los respectivos mercados.

... no exentos de diferencias. Las barreras no arancelarias

Sin embargo, a pesar de la aplastante evidencia de las cifras y de la estrecha imbricación entre ambos sistemas económicos y comerciales, los medios a ambos lados manifiestan una acusada tendencia a resaltar –en ocasiones de forma desmesurada– los ocasionales problemas que surgen entre los socios. Para situar las cosas en su justa medida, baste reconocer que las diferencias comerciales representa menos del 2% del total de intercambios, según estima la Comisión Europea; sin embargo, no puede negarse que el atractivo de las mismas para los medios explica que haya arraigado en la opinión pública la percepción de que las relaciones euroestadounidenses son controvertidas, conflictivas.

El pasado día 19 de diciembre la Comisión ha publicado el XIX Informe Anual sobre los Obstáculos al Comercio que encuentran exportadores e inversores europeos en el mercado estadounidense. Se trata de un ejercicio regular, de naturaleza fáctica y con una tradición ya consolidada, que sirve un doble propósito:

1. Al ser único su género, revela la primordial importancia que la Unión Europea, por medio de la Comisión, concede a la relación con Estados Unidos. Ningún otro país o grupo regional merece semejante reconocimiento. El informe señala

que la mayoría de los intercambios se desarrollan sin problemas dignos de mención.

2. Identificar las barreras, limitaciones u obstáculos de todo tipo que impiden el normal desarrollo de las actividades comerciales e inversoras europeas en el mercado estadounidense, con el propósito de inspirar la voluntad política necesaria a ambos lados para lograr su reducción e, idealmente, su desaparición. El Ejecutivo comunitario entiende que esta es la mejor manera de garantizar que los respectivos operadores y agentes puedan desarrollar su actividad en condiciones de claridad y transparencia.

Como novedad, y además del mantenimiento de obstáculos tradicionales –medidas de salvaguardia contra las importaciones de acero, falta de aplicación de los acuerdos de reconocimiento mutuo de normas equivalencias–, el informe del año 2003 destaca el retraso en la modificación de las normas estadounidenses contrarias a las disposiciones de la OMC –la Ley del Impuesto de Sociedades (FSC/ETI), la denominada Enmienda Byrd sobre *antidumping* (3)– y la alarmante proliferación de nuevas medidas de seguridad nacional con efectos restrictivos de los intercambios comerciales –Ley de Bioterrorismo de 2003, restricciones a la participación en la reconstrucción de Irak– en las que la parte europea teme que no se hayan observado adecuadamente los principios de proporcionalidad y no discriminación.

Estas dos circunstancias son, a juicio de la Comisión, motivo suficiente para esperar progresos tangibles en la AEP.

Es importante señalar que la mayor parte de las diferencias identificadas tienen una dimensión multilateral. La Unión Europea mantiene hasta 19 contenciosos en la OMC, de los cuales 12 implican procedimientos contra Estados Unidos: en 10 de los mismos, la Unión es parte demandante y Estados Unidos únicamente en dos.

En todo caso, no puede negarse en los últimos años un aumento de la gravedad de las fricciones transatlánticas. Quizá sea tan sólo testimonio del creciente y exitoso acercamiento entre ambas partes. Más allá de las tradicionales disputas sobre acceso a mercados y barreras arancelarias, las diferencias a comienzos del siglo XXI afectan a capítulos tan fundamentales del orden socio-político como el modelo fiscal aplicable a personas físicas y jurídicas, el grado de intervención del gobierno

en la actividad económica y los modelos de regulación de la misma. Tal es el grado, profundo y diverso, de integración de las dos economías. Por ello, no es de extrañar que muchas de las peculiaridades y problemas de la relación transatlántica sean también modelo para terceros, en un mundo crecientemente globalizado y que aspira a dotarse de un conjunto de reglas comerciales inspirado en buena medida en el modelo euroestadounidense.

Apenas sorprende que una relación tan intensa sea causa de problemas que requieren constante atención. Repito que el principal de ellos no son las barreras arancelarias, muy bajas (4), sino la gama de barreras no arancelarias bajo la forma de sistemas legales y reglamentarios distintos, la ausencia de reglas y mecanismos de ejecución homologables internacionalmente, políticas restrictivas a la importación de determinados productos, regímenes de compras públicas que establecen determinadas discriminaciones favorables, disposiciones legales de alcance extraterritorial, créditos a la exportación, regímenes fiscales discriminatorios y, en definitiva, normas y procedimientos distintos en cada uno de los bloques derivadas de la diferente sensibilidad pública sobre el medio ambiente, la protección de los consumidores, la seguridad alimentaria o la protección de datos personales. En este punto centraremos nuestro análisis.

Tan prolija enumeración no impide constatar la existencia de una relación fluida y eficaz, propia de una semblanza de mercado transatlántico en diversas materias. Como hemos visto más arriba, la vinculación e interdependencia de nuestras economías, en términos de intercambios comerciales y de inversión financiera directa, se ha desarrollado espectacularmente a lo largo de los años noventa. Esta evolución reciente justifica la consideración de un mercado transatlántico de facto. Junto con todas las ventajas inherentes al mismo, es preciso admitir que ello enriquece –léase complica– sobremanera la agenda económica bilateral y provoca nuevas controversias y conflictos.

Con el fin de hacer frente a esta circunstancia, Estados Unidos y la Unión han establecido un cada vez más complejo mecanismo institucional para la cooperación económico-comercial, incluyendo instrumentos diversos de alerta temprana y resolución de diferencias. A pesar de la regularidad e intensidad del diálogo, es evidente que los resultados son diversos. Las disputas de carácter más tradicional – aranceles, cuotas, subsidios y salvaguardias– encuentran un cauce generalmente

satisfactorio a través del sistema resolución de diferencias de la OMC. Ello resulta, empero, más complicado en los contenciosos de carácter reglamentario, que evidencian las limitaciones de dicho sistema. Por todo ello se han sugerido posibles reformas.

En sus líneas fundamentales, todas ellas reclaman una consideración preventiva de las (posibles) consecuencias para el comercio transatlántico de las normas legales y reglamentarias de la otra parte antes de que éstas sean aprobadas. Esta «alerta temprana» (5) figura con frecuencia como la recomendación más deseable junto con un mayor y mejor contacto entre los legisladores y reguladores respectivos. Ello habría de complementarse con el compromiso conjunto de introducir determinadas reformas –de menor cuantía– en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, que permitirían clarificar el denominado «principio precautorio» y sancionar la preeminencia de la compensación sobre la retorsión como instrumento preferente de aplicación de las decisiones de la Organización.

Mientras que la coordinación de actividades de manera transparente, eficaz y con visión a largo plazo entre organismos e instituciones europeas y estadounidenses resulta imprescindible, es llamativa la limitada concertación estratégica que por ahora existe entre ambos. Esta carencia, y la indefinición e incertidumbre resultantes, son sin duda perjudiciales para los intereses de ambas partes y suponen el mayor riesgo para nuestro futuro.

Así, resulta satisfactorio comprobar la llamativa similitud entre las respectivas tipificaciones de fenómenos como la política de competencia, ayudas públicas y la concentración de agentes, operadores y mercados. La cooperación entre las respectivas autoridades de la competencia descansa sobre sendos acuerdos, de 1991 y 1998. A pesar del general acuerdo de ambas partes en casos de fusiones corporativas, es difícil olvidar la controversia generada en 2001 por los casos General Electric-Honeywell y MCI WorldCom-Sprint, fusiones corporativas con efectos transatlánticos autorizadas por las autoridades estadounidenses pero rechazada por las europeas.

Se trata en todo caso de una empresa delicada y que precisa de constante compromiso y de un generoso apoyo político por un triple motivo: las filosofías regulatorias respectivas presentan diferencias fundamentales; en ambos casos se

trata de sistemas políticos complejos y con diversidad de niveles –supranacionales, estatales, regionales, etc.–; en última instancia, porque ninguna de las dos partes desea renunciar a su soberanía reglamentaria.

Quiero subrayar esta circunstancia: los principales problemas para el comercio transatlántico no se encuentran en las fronteras respectivas, no están relacionados con cuotas y aranceles. El mayor motivo de preocupación son la diversidad de marcos y modelos reglamentarios y las políticas públicas de cada una de las partes; los intereses económicos y financieros de los socios transatlánticos dependen, por encima de cualquier otro factor, de las reglamentaciones y prácticas internas.

En los últimos años una de las consecuencias más visibles de la construcción europea es la profusión de agencias regulatorias de alcance comunitario y centros supranacionales de poder reglamentario. Mientras que la capacidad normativa reside en Bruselas, las autoridades de cada estado miembro tienen competencias casi absolutas en cuanto a la aplicación del reglamento; precisamente uno de los objetivos de la conocida como «estrategia de Lisboa» es aumentar la competitividad europea mediante un mejor y simplificado sistema reglamentario. Por su parte, en Estados Unidos los gobiernos federal y estatales comparten –no siempre de manera armónica– competencias regulatorias: al regulador federal se suman, en algunos casos, hasta 50 reguladores estatales distintos.

Esto explica el interés que el plan de acción de la AET asigna al diálogo entre los reguladores respectivos. La Asociación propuso en abril de 2002 unas directrices orientativas sobre cooperación (6), cuya efectividad hasta la fecha se antoja limitada –tan sólo se contemplan seis proyectos piloto, relativos exclusivamente a productos industriales– y que precisan de una urgente revitalización.

Es preciso por ello insistir en la necesidad de un diálogo constante entre reguladores; el mejor ejemplo de los beneficios de una estrecha relación lo constituye el Acuerdo de Aplicación de la Legislación en materia de Competencia, que data de 1990, y cuyos resultados son ciertamente satisfactorios.

Tal diálogo debe tener carácter estratégico: las distintas agencias y autoridades deben hallar la manera de tener en cuenta los intereses de la otra parte en una fase lo más temprana posible, antes de la aprobación definitiva de normas y criterios. A tal efecto, los responsables políticos deberían garantizar en todo caso la

participación de la contraparte en el proceso decisorio. Este privilegio no debe entenderse sino como el reconocimiento de una muy especial vinculación entre europeos y estadounidenses que es necesario cultivar de todas las maneras posibles. En definitiva, la comunidad transatlántica no puede permitirse que las múltiples oportunidades que constantemente proporciona un mercado cada vez más integrado resulten perjudicadas por posibles diferencias regulatorias.

Varios son los capítulos a los que se extiende en la actualidad la cooperación reglamentaria entre las partes con –cierto es– resultados diversos. Uno de los más prometedores es el correspondiente a los servicios financieros: cualquier avance hacia una verdadera integración de los respectivos mercados –financiero, de valores, servicios de auditoría, normas de contabilidad– representa un inmenso beneficio para la comunidad transatlántica. También se han registrado progresos satisfactorios en materia de seguridad de transporte, especialmente en la denominada Iniciativa de Seguridad de Contenedores (ISC) (7) y el APIS/PNR (8).

Una de las características principales de la actual situación, y la razón misma de las limitaciones para el desarrollo futuro, es la existencia insoslayable de un mercado transatlántico fragmentado. Tras décadas de colaboración y esfuerzos conjuntos que han deparado indudables progresos, lo cierto es que Europa y Estados Unidos constituyen todavía dos realidades distintas. Ésta y no otra es la verdadera razón de las disfunciones y limitaciones que padecemos tanto nuestra relación bilateral como nuestra acción global.

Cualquier mercado euroestadounidense único digno de tal nombre requiere la previa existencia de una voluntad política para lograr un gran acuerdo sobre cuestiones básicas, los principios y modalidades de regulación del funcionamiento de los diferentes mercados y sectores, ya sea telecomunicaciones, energía, finanzas, salud pública o protección de los consumidores, en cada una de las partes. Permítaseme insistir en ello. El mercado único sólo puede construirse sobre la base de una decidida voluntad política.

Y para empezar es esa misma voluntad política la que, además, debe prevalecer para conseguir un más satisfactorio grado de integración europea que permita hacer realidad el objetivo (¿sueño, quimera?) de un mercado interior único, a imagen del

estadounidense, como requisito indispensable para siquiera considerar la posibilidad de un eventual mercado transatlántico integrado.

Europa y Estados Unidos comparten unos elevados niveles de exigencia sanitaria, de seguridad y técnica así como una general confianza en los mecanismos y agencias especializadas de la contraparte. Sin embargo, las diferentes estructuras gubernamentales y, sobre todo, las tradiciones políticas, culturales y administrativas revelan notables diferencias. Con una perspectiva más «transatlántica», menos doméstica, de los respectivos reguladores, el reconocimiento mutuo disminuiría notablemente los costes para empresas de agentes económicos, permitiría un más rápido desarrollo de procedimientos, técnicas y productos y aumentaría la productividad de ambos sistemas.

Tales beneficios no serían sólo aplicables a la comunidad transatlántica. Es plausible sostener que dado que la cooperación reglamentaria entre europeos y estadounidenses constituye una referencia indispensable para el resto del mundo, nuestra convergencia contribuye también a facilitar el comercio internacional.

Inextricablemente unidos... incluso en la fase baja del ciclo

Las cifras precedentes nos permiten una idea aproximada del muy elevado grado de exposición europea al mercado estadounidense a través de la inversión financiera directa en activos empresariales y en sus mercados de renta fija y variable. No debe extrañar por ello que el cambio de tendencia de la economía norteamericana desde el año 2001 haya afectado más que proporcionalmente a los intereses y empresas comunitarios, que se han resentido de manera apreciable de los efectos de la crisis empresarial y del fin de la burbuja bursátil al otro lado del Atlántico.

En su conjunto, los ingresos de las filiales y participadas estadounidenses de origen europeo disminuyen un 36% en el año 2001 con relación al ejercicio precedente. Y ésta es, en definitiva, la mejor demostración de la profunda interrelación entre ambas economías, muy superior a lo que podría deducirse del examen de las cifras de comercio bilateral: aquello que perjudica a la economía estadounidense es igualmente nocivo para los intereses europeos y viceversa, nada de lo que sucede en una de ellas resulta ajeno para la otra.

La explosión de la denominada »burbuja tecnológica« en el segundo trimestre del año 2001, la caída de los mercados de renta fija y variable, el deterioro de los indicadores económicos estadounidenses y la progresiva devaluación del dólar son factores todos que han contribuido a la disminución de los beneficios de inversores y empresas europeos en Estados Unidos y, por ello, al evidente recorte de los flujos de inversión directa hacia ese mercado durante el año 2002. Así, se contabilizan tan sólo 24.000 millones de dólares en los nueve primeros meses, un 77% inferior en comparación con el año anterior. El panorama es similar en lo que se refiere a la compra o tenencia por personas físicas o jurídicas europeas de activos financieros denominados en dólares.

La conclusión más inmediata de lo que antecede es que causa y efectos son ciertamente distintos: la notable disminución de los flujos de inversión y capital europeos al mercado estadounidense a partir del año 2002 no tiene su origen en crisis de identidad (de la Relación Transatlántica) alguna o en divergencias fundamentales. La respuesta parece mucho más simple. La crisis económica y la caída de los beneficios empresariales a ambos lados del Atlántico parecen haber aconsejado contención a los responsables corporativos; sería entonces una decisión exclusivamente empresarial, basada en consideraciones cíclicas de coste-beneficio y no un reflejo de una retirada definitiva o una pérdida estructural de confianza en la contraparte.

Como toda tendencia a largo plazo, la interdependencia transatlántica experimenta inflexiones y ocasionales altibajos. Esto es precisamente lo que ha sucedido desde mediados del año 2001, como las cifras se encargan de demostrar.

Esta disminución en los flujos de capital parece corresponderse con las condiciones del ciclo económico y las decisiones de inversión realizadas por ambas partes en los dos últimos ejercicios responderían así a factores exclusivamente coyunturales, no a una estrategia generalizada y sostenida –esto es, fundamental– de menor compromiso con el mercado transatlántico.

Pero examinemos todas las opciones posibles: a la inversa también cabe, según algunos, preguntarse si la tendencia manifestada en los años noventa es sostenible, si está sujeta a posibles cambios derivados de, por ejemplo, la suerte de procesos de integración regional –la propia Unión Europea de un lado y, de otro, la Zona de

Libre Comercio del Atlántico Norte (NAFTA) y el Área de Libre Comercio de América Latina (ALCA) respectivamente– o influidos por determinadas iniciativas políticas –la Ley Sarbanes-Oxley (9)–, la Ley del Impuesto de Sociedades y Sociales (10) estadounidense –prohibición del comercio de alimentos que contengan organismos genéticamente modificados–.

Estas dudas puede ser alimentadas además por ciertas percepciones que no cabe desdeñar precipitadamente: por el lado europeo, la aspiración de convertir a la Unión ampliada, con una moneda común cada vez más extendida como medio de pago e instrumento de reserva en un contrapeso, una verdadera alternativa económica –y también, por qué no, política– a la nación estadounidense. La teoría multipolar tan querida por determinados círculos de pensamiento franceses explica bien este punto de vista.

Desde Estados Unidos, no son pocos los que, por encima de consideraciones simplistas entre «vieja» y «nueva» Europa, comparten la idea de que la Unión Europea ha nacido y permanece profunda, irremediablemente fracturada y por ello su economía, mucho menos competitiva, vigorosa y creativa, siempre quedará rezagada con respecto a la estadounidense, no será más que un pálido e imperfecto reflejo de las capacidades y tendencias señaladas por el único líder.

Llegados a este punto, no considero plausible el negativismo tan someramente descrito en los tres párrafos anteriores. Al contrario, existen diversos y justificados motivos para el optimismo respecto al futuro. La percepción común de europeos y estadounidenses sobre los grandes retos y problemas se extiende particularmente al terreno económico: excepto en materia de endeudamiento público y déficit presupuestario, las respectivas políticas micro y macroeconómicas ofrecen más similitudes que discrepancias; los fundamentos ideológicos y técnicos del acercamiento durante la década de los años noventa permanecen intactos (11) y, sobre todo, es indudable la convicción respectiva de que no hay alternativa a la oportunidad en todos los órdenes que supone un mercado transatlántico fluido y eficaz.

A pesar de la dificultad de la tarea y de la necesidad de contar en todo momento con la disposición favorable de los responsables políticos, legisladores y reguladores de ambas partes para impedir que concepciones distintas deriven en desencuentros y

enfrentamientos, la interdependencia de ambos bloques es tan grande que, como dice Daniel Hamilton:

«Europeos y estadounidenses han superado la noción de relaciones “exteriores”, para conferir a su relación cualidades bien distintas –por profundas y trascendentales– a las que ambos y cada uno mantienen con cualesquiera otros países o regiones» (12).

Se trata de reconocer su importancia decisiva. Este bien pudiera ser uno de los motivos, afortunadamente no el único pero si ciertamente principal, por el cual la relación económica transatlántica no tiene más alternativa que prosperar en el futuro: ninguno de los dos socios pueden permitirse lo contrario. Más aún, en los comienzos del siglo XXI, cuando los tradicionales intereses transatlánticos de seguridad están sometidos a urgente revisión, Estados Unidos y la Unión Europea necesitan mantener su fructífera colaboración económica a modo de cimiento de su cooperación en otras materias en las que la acción conjunta resulta imprescindible. Sirva como ejemplo la imperiosa necesidad de acometer juntos la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, el esfuerzo contra la pobreza y a favor del desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente y capaz de contrarrestar el cambio climático.

Uno de los aspectos que con más frecuencia se recuerdan al resaltar la importancia del vínculo transatlántico es el liderazgo que europeos y estadounidenses ejercen en la escena internacional. Su condición de actores principales, deducida de su nivel de desarrollo y renta y la importancia de sus intercambios de productos y capitales, sitúa a ambos en una posición de privilegio y les confiere una singular responsabilidad para intentar extender una medida aceptable de seguridad económica y política al mayor número posible de personas. Ello es particularmente visible en el marco multilateral: las tres grandes rondas desde la Segunda Guerra Mundial se han basado en el acuerdo entre Europa y Estados Unidos; la actual ronda iniciada en Doha en 2001 sólo podrá arrojar resultados satisfactorios si persiste el entendimiento entre ambos.

La mejor, posiblemente la única, manera de lograr esto que es aprovechar las ventajas que conceden la herencia en común y los muchos valores compartidos para actuar con propósito de colaboración y voluntad para aunar esfuerzos. Esta

identidad de presupuestos y objetivos ha creado una tupida red de interdependencia que hace que la relación entre europeos y estadounidenses sea en la actualidad, sin temor a exagerar, la más importante con diferencia entre dos bloques distintos y soberanos.

Ante la evidencia de lo que antecede, es tanto más llamativa la deficiente y sesgada comprensión que las clases dirigentes y los creadores de opinión en ambos lados del Atlántico tienen de la decisiva contribución de cada uno a la prosperidad de su contraparte, del enorme interés que cada uno en la salud y vitalidad de la economía del otro socio. Esta limitada percepción resulta sin duda tremendamente perjudicial para los intereses de los consumidores, trabajadores, empresarios e inversores de ambas partes.

Esta es, pues, la situación en la que se halla la relación transatlántica a comienzos del año 2004. En Europa nos enfrentamos a un ambicioso objetivo, una más plena integración comunitaria, que exige un doble presupuesto, técnico y político, para gradual y consecutivamente establecer un mercado único transatlántico. Es solamente desde esta posición de unidad que la Unión podrá aprovechar las posibilidades de todo orden que ofrece la relación con Estados Unidos.

Otras posibilidades de cooperación e integración

No me resisto a citar entre aquellas denominadas «nuevas» iniciativas que pretenden contribuir al fomento de la relación entre la Unión Europea y Estados Unidos la auspiciada por el actual ministro de Economía y Hacienda (*Chancellor of the Exchequer*) británico, Gordon Brown. Con una perseverancia digna de encomio (13), el ministro ha vuelto a reclamar un estudio sobre los posibles beneficios derivados de una mayor integración plasmada en una zona transatlántica de libre comercio. Tal estudio, que debería realizar la OCDE, tendría como propósito determinar el beneficio potencial, en términos de un mayor intercambio de bienes, servicios y capital, de la desaparición de las barreras arancelarias y reglamentarias entre la Unión Europea y Estados Unidos.

A la manera del Informe Cecchini de 1988 (14), unánimemente reconocido como la base del mercado único europeo, dicho estudio ilustraría sobre las bondades de una completa liberalización de los intercambios comerciales. Brown entiende que los

resultados serían tan incontestables que servirían para justificar ante las respectivas opiniones públicas y los gobiernos europeos –incluida la Comisión– y estadounidense una integración entre las dos economías propia de un verdadero mercado común.

El Gobierno británico, o mejor dicho, su ministro, desde la legitimidad que proporciona al Reino Unido su posición preeminente en los intercambios económicos y comerciales con Estados Unidos (15), entiende que con independencia de los progresos que puedan registrarse bajo los auspicios de la OMC en la ronda multilateral iniciada en Doha, los beneficios de una más profunda integración atlántica son tan tangibles como sustanciales.

Desde el punto de vista microeconómico, la integración en un solo mercado permitiría una distribución más eficaz del factor capital, disminuyendo su coste; asegurar economías de escala; garantizar la especialización y con ello una mejor competitividad. Ello redundaría en una mayor productividad del capital y de los recursos humanos, un crecimiento económico más que proporcional y la creación de un mayor número de empleos; en definitiva, beneficios evidentes e incontestables para consumidores, inversores y ahorradores.

Técnicamente, el Informe debería incluir un detallado análisis sectorial sobre las barreras existentes al comercio de bienes y servicios y al flujo de capitales, incluyendo las de carácter físico –gestión de aduanas–, técnico –normas y reglamentaciones nacionales, derecho mercantil, derecho de establecimiento, restricciones en los distintos regímenes de adquisiciones públicas, etc.– y arancelario.

En esta ocasión el ministro Brown ha contado con el apoyo expreso del secretario del Tesoro estadounidense, John Snow, durante su intervención en la asamblea anual de la patronal británica (16) el pasado 18 de noviembre.

Esta idea se deriva, entre otras muchas iniciativas, del concepto conocido como «nuevo mercado transatlántico», diseñado en el año 1995, durante la presidencia española de la Unión Europea, como un ejercicio dinámico sobre determinados elementos sectoriales para los que se establecen objetivos a fecha fija y cuya intención última es la de reducir o eliminar progresivamente las barreras a la circulación de mercancías, servicios y capitales.

En aquel momento, la presidencia española prefirió evitar la referencia, directa o indirecta, a una zona de libre cambio por entender este concepto como controvertido y potencialmente conflictivo: los temores a una reacción visceral de los potentes intereses agrícolas de ambas partes, la negociación de las compensaciones arancelarias debidas a Estados Unidos por la ampliación a Suecia, Austria y Finlandia de acuerdo con el artículo XXIV.6 del GATT, la división intraeuropea entre librecambistas y partidarios del *statu quo* y la ausencia en aquel momento de un mandato negociador expreso para tal empeño por parte de la Administración Clinton, contribuyeron entonces a la decisión de obviar la alusión a una zona de libre cambio..

En aquel momento se esboza la idea de un estudio conjunto «sobre las formas de facilitar el comercio de bienes y servicios y seguir reduciendo las barreras arancelarias y no arancelarias», esto es, una relación ordenada de los obstáculos a los intercambios con opciones para su reducción o eliminación, base de la idea periódicamente esgrimida por el ministro Brown.

Un antecedente más próximo lo constituyen sin duda los estudios encargados conjuntamente por los Ministerios de Hacienda del Reino Unido y Países Bajos (17). Como era previsible, de ambos se deduce que la Unión y Estados Unidos habrían de beneficiarse notablemente de una mayor liberalización comercial; como ejemplo de ello, se avanza la cifra de 100.000 millones de euros para la parte europea y unos 75.000 para la estadounidense.

Los informes identifican como problemas fundamentales las barreras no arancelarias y reclaman el determinado fortalecimiento de los mecanismos de diálogo y cooperación reglamentaria que impidan que la regulación normativa de cada parte contribuya a o aliente los contenciosos comerciales.

Los patrocinadores de los estudios, sociedades tradicionalmente favorables al librecambismo, insisten en que el proceso de construcción de un mercado europeo único e integrado que se inicia los años ochenta, aunque incompleto todavía, se halla en la actualidad suficientemente bien definido y orientado. Es por ello, argumentan, necesario que la Unión adquiriera una perspectiva global, orientada al exterior con el fin de hacer frente a la competencia internacional, introduciendo para ello las reformas precisas. Por evidentes razones históricas, afinidades culturales y

la singular importancia de su economía, Estados Unidos es candidato idóneo para tal ejercicio.

Otra de las ideas avanzadas para revitalizar la alianza transatlántica es la que propone la creación de una nueva iniciativa o estrategia económica que consagre un denominado G-2 entre la Unión y Estados Unidos (18).

Movidos por la creciente incidencia de problemas económicos que amenazan la estabilidad de la relación e incluso, a su juicio, la mentalidad misma de alianza, los autores sugieren un tal G-2 que se constituiría en una suerte de comité de dirección, encargado de gestionar la propia relación bilateral y procurar rumbo y liderazgo al sistema internacional. Para ello no se requerirían nuevas instituciones ni alianzas formales; tan sólo el compromiso expreso de trabajar conjuntamente en los mecanismos existentes, ya sea bilaterales –Cumbres Transatlánticas– ya sea multilaterales, G-8 y OMC.

Bergsten y Koch-Weser recuerdan acertadamente las dos principales enseñanzas, tras décadas de fructífera colaboración, para hacer avanzar el sistema comercial multilateral: la convicción de que Estados Unidos debe compartir su liderazgo en aquellas áreas en las que coincide con una contraparte de similar entidad y la necesidad de que Europa se organice internamente de tal modo que pueda hablar con una sola voz frente a terceros.

Con estas premisas, concluyen que las materias idóneas para aprovechar el liderazgo compartido serían, obviamente, las políticas de competencia –la tradición de consultas a todos los niveles no impide todavía graves desacuerdos– y monetaria –para la que la aparición del Banco Central Europeo ofrece nuevas y sugestivas posibilidades– y la convergencia regulatoria en mercados financieros, a la que nos hemos referido en otro epígrafe.

Conclusiones

La economía, el mercado transatlánticos resultan, hoy más que nunca, decisivos para la seguridad y supervivencia de Europa. Es evidente que durante décadas han quedado al margen, bajo la sombra del vínculo de seguridad y defensa que representaba la OTAN. Sin embargo, los acontecimientos los sitúan hoy en lugar

preeminente y decisivo para la viabilidad de nuestras sociedades y como verdadero cimiento de la identidad y la solidaridad entre Europa y Estados Unidos.

Sin embargo, no por importantes son menos delicadas ni merecen un cuidado menos exquisito. Las partes, todos y cada uno de nosotros debemos contribuir a preservar la relación transatlántica. Desconozco la receta adecuada para hacerlo, no tengo ni he visto la fórmula idónea en lugar alguno; no me consta la cantidad de diálogo, transacción, respeto por el punto de vista ajeno o buena voluntad que deben mezclarse para conseguir la combinación que permita hacer prosperar la más rica y valiosa de cuantas relaciones bilaterales existen en el mundo actual. Sólo sé que la misión merece todo nuestro empeño porque en ello nos va buena parte de nuestra prosperidad y la garantía de nuestro modelo de sociedad.

Aún resta mucho por hacer. La relación transatlántica necesita una visión a largo plazo, amplia y ambiciosa: como hemos visto, algunos proponen un marco exento de barreras económicas, financieras y comerciales; este ideal parece todavía lejano. En cualquier caso, todos apuestan por continuar consolidando nuestro vínculo. Ello requiere determinación y paciente constancia por parte de los líderes y la clase política para eliminar obstáculos reglamentarios –la denominada «fricción entre sistemas»– e imprimir nuevos bríos a la relación de mutua dependencia y beneficio de nuestras respectivas sociedades civiles. Ejemplo de colaboración entre los sectores público y privado, el TABD ha entendido certeramente que la manera más directa y eficaz de lograrlo es generalizar el principio de reconocimiento mutuo.

Debo insistir en ello. El vínculo que une las economías de la Unión Europea y Estados Unidos precisa de una constante y cuidadosa atención por parte de los dirigentes políticos de ambas partes; a ellos incumbe la responsabilidad de aprovechar cuantas oportunidades resulten propicias para enviar un mensaje positivo de reconocimiento de su importancia indispensable y de confianza para gestionar adecuadamente los problemas que puedan producirse. Ello redundará en beneficio no solamente de europeos y estadounidenses, los primeros interesados sin duda, sino también del resto de la comunidad internacional. Una relación tan importante no puede quedar sometida a los gustos o humores políticos prevalentes en cada momento.

Desde el punto de vista económico, jamás europeos y estadounidenses han estado tan interrelacionados, tan unidos como ahora. De la confianza y la voluntad inversora y comercial de unos y otros dependen millones de puestos de trabajo a ambos lados del Atlántico y, sobre todo, un modelo de desarrollo económico-social de contrastada eficacia que conforma, con todas sus limitaciones, un verdadero sistema transatlántico integrado en el que los intereses fundamentales de Estados Unidos y Europa son imposibles de distinguir, del todo e irremediabilmente inseparables.

Bibliografía

Europa. La Unión Europea en línea. Relaciones Exteriores.
<http://europa.eu.int/>

Departamento de Estado, Washington DC. EEUU. Oficina del Portavoz. Informe «Relaciones EEUU-UE». 25 de junio 2003.
<http://www.state.gov/>

Quinlan, Joseph. «Drifting Apart or Growing Together? The Primacy of the Transatlantic Economy». Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University. Washington DC. 2003.

Comunicación de la Comisión al Consejo: Reforzando la relación trasatlántica: centrado en la estrategia y los resultados (Reinforcing the Transatlantic Relationship: Focusing on Strategy and Delivering Results). Bruselas, 20 de marzo de 2001. COM (2001)154.

«AmCham EU message to Washington Summit: stay focused on benefits of transatlantic economy». 25 de junio de 2003. Comité para la UE. Cámara de Comercio Estadounidense en Bélgica.
www.eucommittee.be

La Economía Política de la Alianza Transatlántica (The Political Economy of the Transatlantic Partnership). Informe de la cátedra BP de Relaciones Transatlánticas. Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados. Instituto Universitario Europeo, Florencia. 2003.

Aumentando la Cooperación Económica entre la UE y las Américas: una Evaluación Económica (Enhancing Economic Cooperation between the EU and the Americas: an Economic Assessment). Centro para la Investigación de Política Económica. Londres, 2003.

Comité de Relaciones Exteriores. Senado. Sesión pública sobre «U.S.-EU Cooperation on Regulatory Affairs». Washington D.C. 16 de octubre de 2003.

Consejo empresarial euro-estadounidense (European-American Business Council).
<http://www.eabc.org/>

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Presidente:* D. MIGUEL AGUIRRE DE CARCER
Director del gabinete del Presidente del Congreso de los Diputados
- Coordinador:* D. SERGIO LERMA VERDE
Comandante de Ingenieros. SGT de CESEDEN
- Vocales:* D. RAMÓN BACAS FERNÁNDEZ
Coronel de Infantería de Marina. Profesor de la EALEDE
- D. MANUEL MARÍA DURÁN ROS*
Coronel de Infantería de Marina. Profesor de la EALEDE
- D. ANTONIO MILLÁN CAMPUZANO
Dirección General de Coordinación con la UE/MAE
- D. MANUEL ACERETE GÓMEZ
Subdirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad/MAE

ABSTRACT

Europe has been the scenario of the confrontation of ideology, values and living styles between East and West for the last century. Such a confrontation reached a point of a potential and real engagement of two important military organisations: NATO and the Warsaw Pact. After the Pact disappeared, the lack of an immediate risk has, somehow, loosened the former cross-Atlantic links created during the cold war era.

The disengagement of Europe from the Washington-imposed monolithic occidental point of view in security matters has been strengthened by the recent success of the «coalition concept» reigning in The Pentagon. NATO is regarded by Washington as a tool only to be used as long as this tool shows no dissent to White House points of views or aims, providing the necessary military burden sharing and diplomatic umbrella. This manipulation of NATO by the US has been recently denounced by NATO General Secretary, Mr. de Hoop.

Besides the defence area, the creation of paneuropean enterprises during the M&A intense 90's has lead to a clash of interests when these European champions have gone global and have confronted USA transnational companies in traditionally America-controlled sectors (e.g. civil aviation) or even subcontinents (e.g. Latin America).

So, American and European interests are now different and, most probably, non-convergent in many issues; the recent appearance of the muslim threat to western security has rearranged the transatlantic link in cases such as the terrorist Al Qaeda network and the Afghanistan invasion but has showed further discrepancies in the Iraq adventure.

As any potential grown up, the European Union will have to face for herself many new problems and find new partners for quickly changing scenarios, while keeping in good shape the links with old and reliable friends, or relatives. Western civilization is at risk with the threat of radical revivals of ideas dating back to the middle ages and unity of thought and action is a must for culturally christian countries. Day-to-day

friction in the political or economic arenas has to be overcome even in a lively competitive environment in the pursuit of the achievement of ever confronted interests.

The interdisciplinary (three military, three diplomats) team involved in this work has produced a six-chapter document with three informal blocks: the first two chapters are an historic review and analysis of the general political blueprint of present transatlantic relations, the next two parts focus on the future of military structures and transatlantic relations after the 9/11 attacks, while the two remaining chapters study the technological and economic subjects within Europe-America relations.

The full document is analyzed by the President of the syndicate in the «Introduction» and, while ideas flow in the text with the general consensus of the need for a strong transatlantic link, each member of the working group has been free to state his own ideas and points of view, and it shows.

Most of the chapters (but for the third, and last, block) examine the Islamic threat as the uniting factor and the Iraq invasion as the cause of the drifting apart within NATO. Every author has tried to express his insight on these subjects in order to provide the reader with the needed ideas and opinions to understand the present uneasiness in transatlantic relations.

ÍNDICE

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Capítulo primero

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DEL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO. DESDE LA FIRMA DEL TRATADO DE WASHINGTON HASTA LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

Introducción

I. Los orígenes de la alianza

II. Las relaciones transatlánticas desde 1949 hasta 1980

Conclusión

Capítulo segundo

EL MARCO POLÍTICO DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Introducción

La OTAN

La PESD

El 11 de septiembre

La guerra de Irak

Conclusión

Capítulo tercero

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Introducción

Antecedentes históricos-la UEO

Bases de las relaciones UE-OTAN

La cuestión de la participación de los aliados europeos no miembros de la UE

Compromiso sobre «Berlín plus»

Contenidos de los acuerdos «Berlín plus»

Aplicación de «Berlín plus»: operación «Concordia»

Operaciones autónomas de la UE

Desarrollo armónico de las capacidades en OTAN y UE

Desconfianza transatlántica

Polémica sobre un cuartel general europeo

Polémica sobre aspectos de defensa de la CIG

Situación actual

Conclusiones

Capítulo cuarto

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA TRAS EL 11 DE SEPTIEMBRE

Introducción

Consecuencias del «11-S» que afectaron al vínculo transatlántico

El asunto de Irak

Las discrepancias

La inveterada cuestión de los intereses

El reparto del poder

Conclusiones

Capítulo quinto

EL DESFASE TECNOLÓGICO ENTRE LA UE Y LOS EEUU

o. Introducción

1. El desfase tecnológico: causas y cuantificación
2. El desfase tecnológico en la defensa: causas y cuantificación
3. El sector crítico de la tecnología aeroespacial
4. Conclusiones

Capítulo sexto

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS: SU DIMENSIÓN ECONÓMICA

1. Una perspectiva histórica
2. Las instituciones de gobierno
3. Los intercambios transatlánticos: afinidades e intereses en común...
4. ...no exentos de diferencias. Las barreras no arancelarias
5. Inextricablemente unidos... incluso en la fase del ciclo
6. Otras posibilidades de cooperación e integración
7. Conclusión

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ABSTRACT

ÍNDICE