

## **Una política de defensa española para Europa**

***Pedro Méndez de Vigo y Montojo***

Este documento de trabajo es una contribución al proyecto de investigación "Una política española para la Unión Europea" dirigida por Jose Ignacio Torreblanca y Charles Powell

### **Introducción**

La misión de la Defensa en España no es otra que contribuir a garantizar los valores comunes de los españoles y proteger nuestra forma de vida, nuestros derechos, nuestros bienes y nuestros intereses allí donde se encuentren<sup>1</sup>. Esta sencilla definición podría aplicarse igualmente a Europa y a los europeos y, en su caso, a una Defensa común en la que podría desembocar su aun incipiente Política de Seguridad y Defensa (PESD). La diferencia esencial radica en que mientras España constituye una realidad política tangible y clara, la Unión Europea (UE) es un proyecto dinámico con una identidad todavía difusa y cuya PESD responde más a realizaciones posibles de una fase de transición, que a una defensa común europea<sup>2</sup>.

De lo que se trata en las siguientes páginas es de describir el panorama en el que se encuentra la construcción comunitaria en el ámbito de la seguridad y la defensa, y de esbozar cuáles deberían ser las líneas de actuación de una política de defensa española para contribuir a conformar una política de defensa europea que, garantizando nuestros valores comunes, fuese además la mejor protección de nuestros específicos intereses nacionales. Ya no se trata de europeizar España, siguiendo la expresión orteguiana en busca de la solución a nuestros problemas, sino en españolizar Europa, de modo que las aspiraciones y los intereses de la UE engloben a los propios.

El presente capítulo precisa comenzar con una breve síntesis histórica para entender la "Europa de la Defensa" y explicar su evolución. Ello es imprescindible para comprender los motivos que provocaron que el ámbito de la defensa quedase fuera de los tratados constitutivos y que no fuese hasta hace apenas cinco años<sup>3</sup>, cuando la UE

---

<sup>1</sup> Libro Blanco de La Defensa 2000, p. 55.

<sup>2</sup> I-15 del Tratado para la Constitución de la UE.

<sup>3</sup> Consejo Europeo de Colonia, junio de 1999.

decidiese dotarse de una dimensión militar con la que abordar la profundización en este campo. Ello ayudará a comprender mejor de dónde venimos, por qué hemos andado el camino en el que nos encontramos y cuáles son, a la luz de la experiencia, los obstáculos con los que previsiblemente nos encontraremos en el futuro.

El análisis del escenario estratégico presente, las consecuencias de la ampliación en el ámbito de la seguridad y la defensa, el debate sobre las capacidades militares, las cláusulas relativas a la PESD contenidas en el Tratado de Constitución Europea y la evolución del vínculo transatlántico, serán los diferentes temas que precederán a unas conclusiones. Y todo ello desde una óptica española, tratando de intuir cómo influirán los diferentes asuntos en nuestras políticas concretas y lo que es más importante, cómo podemos contribuir a hacer realidad no sólo la Europa de la Defensa, sino a garantizar en todo momento la defensa de España.

## **Los antecedentes de la defensa europea**

### *El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa*

Al término de la II Guerra Mundial el panorama que presentaba Europa era desolador: los Estados que se habían repartido el mundo dos generaciones antes se hallaban reducidos a escombros; las terribles heridas producidas por seis años de destrucción ilimitada estaban abiertas; el declive económico y cultural del continente era una realidad, y la supremacía mundial se la repartían los Estados Unidos y la Unión Soviética. En ese escenario se alzaron voces reclamando una solución definitiva al enfrentamiento ancestral entre alemanes y franceses, que durante los últimos setenta años había provocado tres guerras entre europeos, cada una de ellas mucho más terrible que la anterior. La alternativa pasaba por lograr un sistema que garantizase una paz duradera entre Francia y Alemania y que, al mismo tiempo, sentase las bases de un progreso económico y social basado en la cooperación y no en el enfrentamiento. Se trataba, en esa segunda mitad de la década de los años cuarenta y ante la aparición de la Unión Soviética como potencial enemigo, de integrar a Alemania en el bloque Occidental y hubo diversas propuestas para hacerlo. La más ambiciosa fue, sin duda, la impulsada por el Presidente del Consejo de Ministros francés, René Pleven. Su plan consistía en la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) y constituyó el proyecto más avanzado de integración política europea. Se trataba de crear un ejército supranacional –Fuerzas Europeas de Defensa–, formado por seis Divisiones multinacionales, con un presupuesto común y una dirección centralizada, que dependería de un Comisario Europeo de Defensa, que a su vez sería responsable ante la Asamblea de la recién constituida Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Las negociaciones para la creación de la CED se abrieron en París el 15 de febrero de 1951 y tras un año de debates el proyecto sufrió diversas modificaciones, pero mantuvo la figura del ministro europeo de Defensa, como órgano ejecutor de las decisiones del Consejo de Ministros, y se dotaba a la CED de un presupuesto común, cuyo objetivo fundamental era la racionalización de la adquisición de armamentos, equipamientos e infraestructura.

Como sabemos, la CED nunca entró en vigor. El proceso de ratificación por los Parlamentos Nacionales fue lento y la Asamblea Nacional francesa decidió, tras un emocional debate, retirar del orden del día la ratificación del Tratado un caluroso 30 de agosto del año 1954. El fracaso de la CED no se limitó al ámbito de la defensa y arrastró en su caída una iniciativa de carácter político: el proyecto de una Comunidad Política Europea (CPE). Ésta se situaba en la lógica de las intenciones de Jean Monnet y Robert Schuman, para quienes la integración sectorial era un paso

intermedio hasta la implantación de un poder federal de carácter político<sup>4</sup>. Los motivos del fracaso fueron varios: la guerra de Corea, iniciada en 1950, no había producido la temida escalada a nivel mundial; Stalin había muerto en 1953 y se abrigaba la esperanza de un mejor entendimiento con Moscú; la presión norteamericana a favor de la ratificación fue percibida en Francia como una injerencia y tuvo efectos contraproducentes,... Al final, con la perspectiva que dan los cincuenta años transcurridos, podemos concluir que la Historia tiene sus ritmos y que con la guerra aun muy reciente, tan ambicioso proyecto no estaba maduro. Las consecuencias del fracaso no se hicieron esperar. Se solucionó “el problema alemán” con el fin del régimen de ocupación por parte de las potencias occidentales y se aprobó el ingreso de la República Federal en la OTAN, quedando la Alianza Atlántica como única garantía de la defensa de Europa. El final de la CED supuso un importante parón en la construcción europea. Llegó, como entonces se dijo, la hora de la prudencia, del abandono de las perspectivas de una Federación europea y de la vuelta a la concepción funcionalista a través de la integración sucesiva de sectores económicos. La defensa se convertía en los años 50 en algo ajeno a la incipiente Comunidad, de forma que cuando se aprobó el Tratado de Roma, en 1957, el ámbito de la defensa quedó al margen de la integración<sup>5</sup>.

#### *La crisis de Suez*

Aunque no directamente relacionada con la construcción europea, es preciso mencionar la crisis de Suez, en 1956, que constituyó un episodio fundamental para entender alguna de las reacciones que todavía hoy se producen en el campo de las relaciones internacionales por parte de alguno de los principales socios de la Unión.

El origen de la crisis fue la nacionalización por parte del Presidente de Egipto, Gamel Abdel Nasser, de la compañía francobritánica que controlaba el paso por el canal de Suez. Este hecho, de consecuencias estratégicas evidentes, fue percibido por Francia y por el Reino Unido como una provocación intolerable y los dos jefes de gobierno, Guy Mollet y Anthony Eden, que pertenecían a la generación del “antiapaciguamiento”<sup>6</sup>, decidieron realizar una operación militar para la ocupación del Canal de Suez, en aras de la defensa de la libertad de navegación. Sin embargo, la decisión se tomó sin contar con los EEUU ni informar a los soviéticos, que mostraron su indignación y amenazaron con las peores consecuencias si las tropas francobritánicas no se retiraban de inmediato. Finalmente y ante las presiones recibidas, las fuerzas militares tuvieron que replegarse al cabo de pocos días, sufriendo tanto franceses como británicos una humillación. Pero lo que verdaderamente se puso de manifiesto tras la crisis fue la pérdida de poder de las viejas naciones europeas que, en un mundo bipolar, no podrían actuar ya por propia iniciativa. Ante esta misma constatación, franceses y británicos reaccionaron de manera muy diferente. Los franceses, humillados y dolidos, no perdonarían a los EEUU su abandono y emprenderían el camino de la autonomía y el recelo respecto al aliado norteamericano. Los británicos, por su parte, haciendo gala de un mayor pragmatismo, decidieron que ya que el mundo era bipolar, Gran Bretaña habría de jugar un importante papel en el futuro manteniendo siempre una “especial relación” con los EEUU, a fin de influir decisivamente en cuantas decisiones se tomaran en Washington. Estas políticas tan distintas, consecuencia de una misma constatación –la pérdida del estatus de gran potencia–, han marcado profundamente la relación de

---

<sup>4</sup> José Manuel García Margallo e Iñigo Méndez de Vigo, *La apuesta europea: de la moneda a la unión política*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 1998.

<sup>5</sup> El artículo 223 del Tratado CEE así lo contemplaba.

<sup>6</sup> Generación de políticos que reprochaban a sus predecesores, Daladier y Chamberlain, que en la Conferencia de Munich de 1938 hubiesen cedido ante Hitler.

británicos y franceses con los EEUU durante las últimas décadas<sup>7</sup>. Mientras tanto, España se encontraba replegada sobre sí misma y ajena a cuanto sucedía en Europa.

#### *La caída del muro de Berlín*

La caída del muro de Berlín en 1989 y el consiguiente desmoronamiento del bloque soviético puso de manifiesto que la unión del continente europeo no tardaría en producirse. La recuperación del “occidente secuestrado”, según la feliz expresión de Milan Kundera, representaba una nueva oportunidad para el resurgir de Europa. Era evidente que el mercado interior ya no bastaba. Ni siquiera la unión monetaria o los importantes avances económicos y sociales darían respuesta a las tremendas modificaciones del escenario estratégico. Quince años después y en lo que respecta a Europa, podemos afirmar que el proceso que entonces se puso en marcha era el de la unificación del continente, para lo que no era suficiente un proyecto económico sino que precisaba de una visión política. Esa visión pasa por la progresiva asimilación de una identidad europea y una profundización en aquellos aspectos que realizados en común, produzcan mayores beneficios. La política exterior, de seguridad y defensa es, sin duda, uno de estos ámbitos. Sin embargo, las naciones precisan convencerse de ello mediante experiencias concretas. Han sido necesarias varias guerras en los Balcanes para que la UE finalmente decidiese dotarse de una dimensión militar. Y ha sido preciso un fuerte enfrentamiento con los EEUU, con motivo del conflicto de Irak, para que todos intuyamos que la UE debe disponer de capacidad autónoma para influir en el campo internacional.

Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam fijaron las premisas iniciales para el debate sobre las políticas de seguridad y defensa, pero hubo que esperar a la cumbre franco-británica de Saint-Malo (1998) para que el engranaje se pusiera en marcha. Realmente, fue necesario que Gran Bretaña sintiese que, por una vez, podía dejar de ser el socio reticente a la integración en un ámbito concreto y qué mejor campo que el de la defensa, donde nada es posible sin la participación activa de los británicos, que cuentan con las fuerzas armadas (FFAA) más experimentadas y operativas del continente.

Algunos años antes de que Tony Blair llegara a Downing Street, John Major ya trató de sacar a Gran Bretaña de la periférica situación en la construcción comunitaria a la que la habían llevado los “euroescépticos”, pero Major no tuvo ni el coraje ni la credibilidad necesaria para liderar la “Europa de la Defensa”<sup>8</sup>. El caso es que fue Blair, el que abanderó en Saint-Malo la iniciativa que declaraba la voluntad de la UE para “dotarse de una capacidad de actuación autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los medios para decidir su empleo y la voluntad para hacerlo, en respuesta a las crisis internacionales que pudieran surgir”<sup>9</sup>.

Tras algunas dudas, Alemania superó rápidamente sus reservas y presentó al Consejo Europeo de Colonia, en junio de 1999, la PESD. La respuesta del gobierno español fue de apoyo a las propuestas formuladas y participación desde un principio en cuantos foros se precisase, si bien entre bastidores se mantenía que nada debía de hacerse que pudiera socavar en modo alguno a la Alianza Atlántica.

### **El escenario estratégico actual**

#### *La Estrategia Europea de Seguridad*

---

<sup>7</sup> Henry Kissinger, *Diplomacia*, Ediciones B, 1996.

<sup>8</sup> Jan De Bock, *European Defence, About Autonomy and Capacity*, CEPS, 14/VII/2003.

<sup>9</sup> Parte del texto de la declaración final de la cumbre franco-británica de Saint-Malo.

Fue precisamente en medio de la crisis de Irak, cuando en la reunión informal de Castelorizo (Rodas), el 3 de mayo de 2003, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE encomendaron al Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana, la elaboración de una estrategia global en el ámbito de la PESD. Seis meses después, se aprobaba la versión definitiva del llamado “Documento Solana”<sup>10</sup>, que hace una descripción del contexto de seguridad en los comienzos del siglo XXI, analizando los desafíos mundiales y describiendo las principales amenazas a las que deberá enfrentarse Europa en los próximos años. Entre las características del nuevo contexto de seguridad se cita la vinculación de los aspectos internos y externos de la seguridad, lo que obliga a un tratamiento integral de la misma. Por otra parte, continúa el documento, los efectos perniciosos de la globalización –intervención de grupos no estatales en los asuntos internacionales, grado de dependencia de Europa que aumenta su vulnerabilidad, y sentimiento de frustración y de injusticia en lugares del mundo menos favorecidos– es otra de las notas distintivas de la era en que nos hallamos. Respecto a las amenazas, se citan como más probables el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada. Esta definición de amenazas es esencial para desarrollar una estrategia que pueda dar respuesta a los desafíos a la seguridad del continente y coincide parcialmente con los “riesgos principales para nuestra seguridad” establecidos por la Revisión Estratégica de la Defensa (RED)<sup>11</sup>. La coincidencia es plena respecto a los dos primeros riesgos: terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva. Sin embargo, la RED admite que la configuración de nuestro territorio nacional, que incluye las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, y sus islas y peñones al Norte de África, puede ser fuente de mayores riesgos para nuestra propia integridad. Este aspecto está, sin embargo, indirectamente tratado en el “Documento Solana”, pues al fijar como uno de los objetivos estratégicos de la UE la creación de seguridad en los países vecinos, lo hace pensando en aumentar y estrechar las relaciones de cooperación, entre otros, con nuestros vecinos del Magreb.

#### *El debate sobre los principios estratégicos*

Cuando el 11 de septiembre de 2001, tras haberse estrellado dos aviones contra las Torres Gemelas en Nueva York, el vuelo 77 de American Airlines fue estrellado igualmente contra el Pentágono, temblaron no sólo los cimientos del edificio que alberga al departamento de Defensa de los EEUU, sino también los fundamentos doctrinales y los principios estratégicos de la mayoría de las naciones del mundo occidental. Hasta ese día, era el principio estratégico de la disuasión el que había presidido las relaciones de seguridad entre Estados durante los últimos cincuenta años. Podría argumentarse que mucho tiempo antes los Estados ya se esforzaban en convencer a sus potenciales enemigos que los posibles beneficios que pudieran obtener de una agresión armada no compensarían en modo alguno las terribles pérdidas a que daría lugar la reacción posterior. Sin embargo, fue con la escalada nuclear producida durante la Guerra Fría cuando la disuasión alcanzó su apogeo como principio estratégico. Lo que se llamó la “destrucción mutua asegurada”<sup>12</sup> garantizaba que un ataque nuclear iniciado por cualquiera de los dos contendientes –EEUU o la URSS– dejaría a la nación agredida con suficiente capacidad de respuesta para devolver un golpe tan terrible que acabaría con el contrario. Este auténtico equilibrio del terror fue, ante todo, un modo de impedir la confrontación directa entre las superpotencias, que se limitaron a enfrentarse a través de actores interpuestos. No obstante, la disuasión precisa de un enemigo claro, definido y delimitado, que se

---

<sup>10</sup> Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2003: “Una Europa segura en un mundo mejor”.

<sup>11</sup> *Revisión Estratégica de la Defensa de España* (febrero 2003) RED II-4, p. 49.

<sup>12</sup> MAD, según las siglas en inglés (*Mutual Assured Destruction*).

pueda identificar y localizar. Los Estados, que en su estructura clásica cuentan con un territorio, una población y un poder constituido, eran el objeto perfecto de este principio estratégico. La aparición el 11-S de los denominados actores no estatales, en forma de difusas redes terroristas, sin estructuras definidas ni territorios concretos, apoyados en la clandestinidad o en Estados en descomposición, cambia el escenario estratégico, pues ya no hay Estado sobre el que descargar la reacción. A partir de ese momento y durante gran parte del año 2002, en todos los países occidentales se trata de buscar una solución al problema planteado y la alternativa vislumbrada pasa por sustituir el principio estratégico de la disuasión –que seguirá siendo útil en la mayoría de los casos– por el principio de la prevención. Se trata de anticiparse a la amenaza, impidiendo que ésta llegue a formarse. Según lo expresó el propio Presidente Bush “la guerra contra el terror no se ganará permaneciendo a la defensiva. Hemos de llevar la batalla hasta el enemigo, interrumpiendo sus planes y combatiéndole antes de que las peores amenazas lleguen a formarse”<sup>13</sup>. Pocos meses después, el mismo Bush firmaba la Estrategia de Seguridad Nacional, que daba forma a esta nueva doctrina estratégica. Dicho documento prevé emplear en casos concretos –guerra contra el terrorismo y contra Estados hostiles en posesión de armas de destrucción masiva– las acciones preventivas con la finalidad de contrarrestar las amenazas inminentes. Esta doctrina fue ampliamente criticada, pues se entendía que se trataba de una estrategia de oportunidad. No buscaba únicamente dar respuesta a los atentados del 11 de septiembre, sino que al mismo tiempo respaldaba una posible intervención militar en Irak. El debate se desplazó entonces de los principios estratégicos al caso concreto que representaba Irak, centrándose la discusión en aspectos inherentes al Derecho Internacional y no en la búsqueda de posibles soluciones. Hay que mencionar que no era únicamente EEUU quien proponía el principio de la prevención para determinados casos, sino que en la mayoría de los centros de pensamiento estratégico occidentales se pensaba que podía ser una opción válida, si bien se apuntaban las dificultades de su aplicación práctica y su difícil encaje en la legalidad internacional vigente. Por ello, entre la comunidad estratégica europea, admitiendo como válido el principio de la prevención, su materialización no quedaba confiada al instrumento militar más que en casos extremos. La misma Estrategia Europea de Seguridad, elaborada en plena discusión transatlántica sobre el conflicto de Irak, menciona la “intervención preventiva” para “evitar que se planteen problemas más graves en el futuro”, si bien parece acorde al acervo comunitario que antes de emplear fuerzas militares se agoten todas las demás opciones.

El debate sobre los principios estratégicos es especialmente importante, pues de él se derivan consecuencias como las capacidades de defensa necesarias o el grado de disponibilidad de las fuerzas militares. No obstante, los conceptos estratégicos pierden relevancia si su aplicación práctica no resulta satisfactoria y esa es la enseñanza que podría desprenderse de la posguerra iraquí. Para algunos analistas, la concepción de la Administración Bush se ha basado en dos premisas que han resultado erróneas<sup>14</sup>. Por una parte, se ha confiado ciegamente en los análisis de los servicios de inteligencia para determinar las capacidades del enemigo en lo relativo a la existencia de armas de destrucción masiva y para evaluar su intención de emplearlas. Los hechos han demostrado no sólo que los arsenales buscados no eran tales, sino que la situación en la antigua Mesopotamia poco tenía que ver con los informes que auguraban levantamientos contra el régimen de Sadam en el Norte y el Sur del país y una favorable acogida a las fuerzas de ocupación. La segunda premisa, que está resultando igualmente equivocada, es el convencimiento sobre los positivos efectos de la superioridad tecnológica, hasta el punto de poder iniciar una campaña militar con

---

<sup>13</sup> Discurso del presidente George W. Bush en West Point el 1 de junio de 2002.

<sup>14</sup> James M. Lindsay e Ivo H. Daalder, “Shooting First; The Preventive-War Doctrine has Met an Early Death in Iraq”, *Los Angeles Times*, 30/V/2004.

riesgos muy reducidos y escasos costes, tanto en vidas humanas como en recursos. Tras la campaña, sin bajas de combate propias, de Kosovo durante 1999 y el rápido éxito obtenido en Afganistán para derrocar al régimen de los talibanes en el año 2001, se pensó que Irak no estaría en condiciones de presentar una resistencia mucho mayor. Sin embargo, nuevamente la realidad pone de manifiesto que la tecnología más avanzada tiene sus límites en la guerra irregular y el enfrentamiento asimétrico, y que aporta poco cuando de lo que se trata es de ganar mentes y corazones para la causa. La consecuencia de esta segunda equivocación es el alto número de bajas propias producido entre las filas de la Coalición y la incesante escalada en los costes del conflicto.

De todo lo anterior, no cabe deducir que el principio estratégico de la prevención no sea aplicable a determinados supuestos, sino que no se trata de una solución universal y que hay que ser muy cuidadoso en su puesta en práctica. Seguramente es de esta cuestión de donde se derivan los desencuentros entre las estrategias de los EEUU y de la UE, que no coinciden en las causas y condicionantes que justifican una acción preventiva, sobre todo en el ámbito militar. En todo caso, el que una doctrina de seguridad admita como opción este principio estratégico, aunque posteriormente no lo lleve a la práctica, ya supone una cierta dosis de disuasión ante potenciales adversarios.

#### *La percepción desde España*

Enmarcada en un planteamiento de seguridad, tanto europeo como nacional, España debe realizar una política de defensa con los condicionantes inherentes a nuestra posición geoestratégica, a nuestra realidad socioeconómica, a nuestros vínculos culturales e históricos y a nuestras pretensiones futuras. Es evidente que por geografía –lo único que permanece constante en palabras de Bismarck–, España tiene una clara proyección mediterránea y de frontera con los países de su ribera Sur. Ello tiene unas evidentes implicaciones estratégicas. Si a ello se suma la posición del Archipiélago Canario y de los territorios extra-peninsulares en el Norte de África, comprenderemos que seamos los primeros interesados en conocer los problemas, las realidades y las ambiciones de nuestros vecinos del Magreb y de conseguir que la UE sienta como propias nuestras naturales inquietudes.

Igualmente, es evidente que España tiene, por motivos históricos y culturales, una clara vocación: la transatlántica. Por una parte, Iberoamérica mantiene unos lazos indelebles con nosotros por encima de desavenencias coyunturales y que en el momento presente se manifiestan, entre otros relevantes aspectos, en las institucionalizadas relaciones que suponen las periódicas cumbres iberoamericanas, en el importante volumen de inversiones de nuestras empresas y en nuestra habitual participación como mediador en muchos de los conflictos que se producen en esta región<sup>15</sup>. Por otra parte, Norteamérica constituye el vínculo transatlántico de la defensa colectiva europea, y EEUU, como primera potencia mundial, tiene la llave que posibilita la solución a muchos de los problemas españoles y europeos. A cualquier país le interesa tener unas relaciones privilegiadas con los EEUU, por ser un valor en sí mismo y por la ascendencia que ello supone ante otros miembros de la Comunidad Internacional. En la lucha contra el terrorismo, en la protección de nuestros intereses en Iberoamérica, en las relaciones vecinales..., la amistad con los EEUU proporciona siempre un valor añadido.

En España, el debate sobre los principios estratégicos a aplicar en los comienzos de este siglo XXI apenas traspasó los umbrales de la pequeña comunidad estratégica, si

---

<sup>15</sup> Al margen de otras iniciativas, este aspecto se materializa con la participación de las FFAA españolas en misiones de la ONU llevadas a cabo en Centroamérica.

bien el anterior presidente del Gobierno adoptó públicamente una posición de respaldo a las tesis norteamericanas, admitiendo no sólo como posible, sino como una obligación de todo responsable político la previsión y preparación, en su caso, de lo que denominó acciones anticipatorias<sup>16</sup>. Tras las elecciones del pasado mes de marzo ha habido un cambio sustancial en la orientación política del nuevo gobierno y aunque todavía no se han producido manifestaciones oficiales al respecto, parece obvio que dicha tesis se encuentra alejada de la nueva posición. Por otra parte, los terribles atentados del 11 de marzo en Madrid pudieron presagiar un posible desplazamiento del centro de gravedad de la lucha antiterrorista –nos referimos al terrorismo internacional– del campo de la seguridad al de la defensa. Así pudo intuirse tras los primeros planes de alerta y protección de objetivos activados por el gobierno en funciones, pero con el asentimiento del Partido Socialista, en los que se contemplaba una masiva participación de las FFAA. Sin embargo, una vez recobrada la normalidad, parece que la lucha antiterrorista permanece donde estaba: bajo responsabilidad directa del Ministro del Interior y de las Fuerzas de Seguridad del Estado. No obstante, es obvio que ante el colosal desafío que representa esta nueva forma de terrorismo, el Estado deberá de emplear todos los medios a su alcance para hacerle frente y entre las reflexiones pendientes figura el papel que las FFAA pueden realizar para contribuir en la difícil lucha contraterrorista<sup>17</sup>. Este debate no se circunscribe al ámbito nacional, sino que encuentra su reflejo en la dimensión europea de la seguridad y la defensa.

En todo caso, la Revisión Estratégica de la Defensa, que fue aprobada por el gobierno anterior a comienzos del año 2003, pero que contó con un amplio respaldo parlamentario y que fue elaborada contando con la activa participación de diversos sectores sociales, continua siendo válida al menos en su parte primera o de planteamiento general, con una descripción clara sobre los intereses nacionales y los riesgos para la seguridad y que pretende ser guía para la política de defensa española a medio plazo<sup>18</sup>. Posteriormente, en julio del año 2003, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) aprobó la Estrategia Militar Española<sup>19</sup>, que representa la visión del JEMAD, desde una perspectiva militar, de cómo van a cumplir las FFAA españolas las misiones reflejadas en la RED. Ambos documentos, Revisión Estratégica y Estrategia Militar, no contradicen a la Estrategia Europea de Seguridad y mantienen en esencia su vigencia, pese a que ambos fueron elaborados bajo la influencia del incidente de Perejil y antes de los atentados del 11 de marzo.

Seguidamente se exponen –ante el escenario descrito– los retos a los que debe enfrentarse Europa a lo largo de los próximos meses y cuál es, en mi opinión, la posición que más favorece a España en el ámbito de su defensa.

### **El reto de la ampliación**

Los cambios que se produzcan en la UE como consecuencia de posibles ampliaciones tienen incidencia en la seguridad y en la defensa de la Unión. Aunque el concepto de seguridad del siglo XXI no es esencialmente geográfico, es evidente que los espacios siguen teniendo un peso importante. El alargamiento de las fronteras, el acercamiento físico a zonas potenciales de conflicto o la incorporación de nuevos países, que en algunos casos arrastran históricos contenciosos consigo, constituyen factores que influyen en la seguridad del conjunto y representan nuevos retos para su defensa. En este sentido, la histórica ampliación producida el pasado 1 de mayo, por la que diez

---

<sup>16</sup> Discurso de José María Aznar en el CESEDEN el 20 de octubre de 2003.

<sup>17</sup> Entre expertos en la materia, el término lucha contraterrorista contiene un matiz más activo que el de lucha antiterrorista.

<sup>18</sup> La propia RED se marca como referencia el año 2015.

<sup>19</sup> El documento se titula “Nuevos retos, nuevas respuestas”.



nuevos países han pasado a formar parte de la UE, ha supuesto, en términos geoestratégicos, un desplazamiento hacia el Este del centro de gravedad de la Unión. Se ha producido un alejamiento de la frontera franco-alemana que, recordémoslo, fue en gran parte el origen geográfico de la construcción europea. En segundo lugar, la UE ha ampliado su frontera con Rusia, que mantenía únicamente Finlandia, a Estonia y Letonia. Además, de incorporar el enclave de Kaliningrado como una isla rusa en medio de la Unión. Se ha establecido frontera con Bielorrusia a través de Letonia, Lituania y Polonia. Igualmente, a través de Polonia, Eslovaquia y Hungría, se ha incorporado una significativa frontera con Ucrania. Por último, la incorporación de un Chipre dividido por la ocupación de parte de la isla por la autodenominada República Turca del Norte de Chipre, supone un foco permanente de tensión en un país miembro de la UE, que podría llegar a afectar al resto.

Respecto a las ampliaciones futuras, la previsible incorporación de Bulgaria y Rumanía en el año 2007 amplía la frontera con Ucrania, incorpora la de Moldavia y se produce el acceso de la UE al Mar Negro. La posible incorporación de Croacia no tendría apenas implicaciones geopolíticas, salvo que sería el primer paso para la ampliación futura al resto de los países balcánicos.

En todo caso, el tránsito de la “Europa de los 15” a la “Europa de los 28” habrá hecho aumentar un 40% la extensión de la UE, convirtiéndola en la séptima entidad geopolítica del mundo<sup>20</sup>. Respecto a su población, el aumento supera los 100 millones de habitantes, lo que supone un incremento cercano al 30%.

En términos de aportación de capacidades militares, ninguna de las mencionadas incorporaciones es relevante, si bien hay que señalar que la mayoría de estos países mantienen unas estrechas relaciones con los EEUU, en quien confían como garantía última de su seguridad. Ello tiene importancia con relación al mantenimiento del vínculo transatlántico. Parece lógico pensar que los nuevos socios centroeuropeos serán reticentes a integrar sus políticas de defensa si en algún momento sienten que se menoscaba el papel de la OTAN, de allí su insistencia en preservar la regla de la unanimidad respecto a la PESD. Igual de reticentes se mostrarán si se pretende que aumenten su esfuerzo en defensa. No podrán comprender por qué han de gastar más si los antiguos socios cada vez invierten menos en su seguridad, y sus posibilidades – en términos económicos–, son muy inferiores.

En el ámbito de la seguridad y defensa –como en otros muchos–, es la posible incorporación de Turquía a la UE lo que representa un mayor desafío. Situada geográficamente en el continente asiático, Turquía une a su tamaño –el país más grande de Europa con la población de mayor dinamismo demográfico<sup>21</sup>–, su posición de indudable valor geoestratégico. Tiene fronteras con Siria, Irak, Irán, Armenia y Georgia. Incorpora el latente conflicto por el Kurdistán y es parte del mundo islámico. A todo ello suma que, desde el punto de vista de las capacidades militares, es un país con una dimensión militar relevante, que dispone de fuerzas experimentadas y habituadas desde hace décadas a operar con los países europeos de la OTAN. Una posible incorporación de Turquía representaría un colosal desafío en muchos ámbitos, pero en el de la seguridad y la defensa traería consigo ciertas ventajas. Produciría un nuevo desplazamiento hacia el Sur del centro de gravedad de la UE y sumaría a un país de población islámica a la lucha contra la principal amenaza a la que se enfrenta en estos momentos la UE: el terrorismo de origen fundamentalista. El principal

---

<sup>20</sup> Por detrás de Rusia, EEUU, Canadá, China, Brasil y Australia.

<sup>21</sup> Con 68 millones de habitantes se calcula que, de mantenerse los ritmos de crecimiento actuales, Turquía sobrepasaría los 80 millones a mediados de la próxima década, convirtiéndose en el país más poblado de la UE (véase Eurostat 2002).

inconveniente –siempre desde la perspectiva de la seguridad– radica en los contenciosos permanentes con Grecia relativos a los derechos territoriales en el mar Egeo, que ya fueron causa de conflicto en 1987.

Otro aspecto significativo de la ampliación lo constituye el acercamiento a las fuentes de recursos energéticos, tan importantes para la economía europea y tan estrechamente vinculadas con las causas de muchos conflictos. La ampliación al Este nos acerca a las mayores reservas mundiales de gas y petróleo: Rusia, el Cáucaso y Oriente Medio. Europa se verá favorecida y no dudará en emprender la construcción de nuevos corredores energéticos para satisfacer su creciente demanda. Ello beneficiará indudablemente a España, que mantiene una arriesgada dependencia del gas argelino.

En definitiva, las previsibles ampliaciones de la UE, aunque introducen nuevos riesgos, parecen traer consigo más aspectos positivos que negativos a la seguridad y la defensa de España. Para ello, no obstante, es imprescindible que la Unión salga reforzada en su conjunto, resultando finalmente más poderosa, más influyente, más respetada y, en consecuencia, más segura.

### **El debate de las capacidades militares**

Siempre que se menciona la posibilidad de que la UE desarrolle una PESD propia y autónoma, surge el debate de las capacidades militares, o mejor dicho: de su carencia. Una respuesta que se escucha con frecuencia –sobre todo en el nivel político– es que todo se reduce a una cuestión de voluntad política, dándose lo demás por añadidura. Sin embargo, esta premisa resulta incierta a la luz de la experiencia. La adquisición de capacidades concretas no es un proceso sencillo ni rápido. No se trata únicamente de costes, sino de programación, de tiempos y de la conjugación de intereses industriales contrapuestos y de percepciones nacionales diferentes. Por otra parte, el debate de las capacidades se ha centrado durante muchos años en la Alianza Atlántica y en la comparación entre los EEUU y el denominado “pilar europeo de la OTAN”. La creciente divergencia entre los esfuerzos en defensa a ambos lados del Atlántico ha sido fuente de tensión permanente y motivo de reproche continuado por parte de Washington. Sin embargo, a las diferentes percepciones sobre las amenazas existentes y sobre el modo de entender las relaciones internacionales, se suma el hecho que la Europa a la que pertenecemos cuenta entre sus activos con la creación del Estado del bienestar que, como contrapartida a sus muchas ventajas, se caracteriza por disponer de un menor margen de maniobra. Los compromisos sociales –sanidad, educación, pensiones– hacen que el porcentaje de gasto de los Estados en términos de PIB sea muy alto y tienda a aumentar, por lo que no parece probable que esos mismos Estados puedan incrementar los recursos dedicados a seguridad y defensa, siendo éstos además de menor aceptación entre los ciudadanos. Por tanto, salvo que la percepción de amenaza contra nuestro sistema de vida aumente considerablemente, los europeos no aceptaremos que los presupuestos de defensa recorten los muchos beneficios sociales que disfrutamos.

Como consecuencia de ello, tal vez ha llegado el momento en que la UE busque alternativas al improbable aumento de sus gastos de defensa que, aunque no son comparables con los de los EEUU, ascendieron en el año 2003 a 160.000 millones de euros<sup>22</sup>, correspondiendo a España algo menos de un 5% de esa cantidad. Si se pretende ganar en eficiencia y aumentar sustancialmente las capacidades, sólo cabe

---

<sup>22</sup> Se calcula que EEUU ha gastado en el mismo año 2003, 370.000 millones de euros. *Military Balance 2003-2004*, p. 233. Sin embargo, el mayor crecimiento porcentual de los presupuestos de EEUU en 2004, así como las previsiones para 2005, hace que la tendencia apunte a un aumento de la diferencia.

gastar mejor, definir exactamente los medios que se precisan para cumplir las misiones encomendadas, evitar duplicidades, aunar recursos, racionalizar los programas de armamentos, invertir equilibradamente en Investigación y Desarrollo y tender a una centralización en la determinación de los requerimientos operativos. Todo ello entra de lleno en el sensible campo de las soberanías nacionales y será preciso asumir determinadas renunciaciones si se pretende avanzar en este ámbito, donde hasta la fecha se han producido tantas iniciativas como fracasos.

#### *Helsinki Headline Goal 2003*

En el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) se estableció el denominado *Helsinki Headline Goal*, que buscaba iniciar un proceso de desarrollo de obtención de capacidades militares para limitar las graves carencias de los países europeos en este campo y dentro de unos plazos determinados (1999-2003). Se preveía la constitución de una Fuerza de entre 50.000 y 60.000 efectivos, con los correspondientes apoyos logísticos y de combate, así como aéreos y navales, capaz de desplegar en cualquier lugar del mundo en sesenta días, para operar en el ámbito de las misiones Petersberg<sup>23</sup> durante un año. A finales de 2003 se declaró operativa a la fuerza, pero reconociendo sus significativas limitaciones y carencias. El proceso llevó a una revisión de las capacidades disponibles, que se catalogaron en tres áreas<sup>24</sup> para ayudar a la identificación de las insuficiencias existentes. Se achaca al Objetivo de Helsinki el no haber sido más que un ejercicio de voluntarismo político. Sin embargo, ha servido para determinar claramente las capacidades que faltan y ello ha posibilitado que pueda redefinirse el objetivo con un nuevo horizonte. El problema de no haber podido suplir determinadas carencias ha sido debido a que el procedimiento empleado se basaba en las aportaciones voluntarias de los Estados miembros, que asumieron compromisos de situar fuerzas o capacidades a disposición de la UE. No obstante, para realizar las importantes inversiones inherentes a la obtención de nuevas capacidades este proceso se ha demostrado ineficaz, pues los países no parecen dispuestos a asumir nuevos costes si no sienten nacionalmente la necesidad.

España adquirió desde el comienzo del proceso el compromiso de contribuir con una aportación equivalente al 10% del objetivo total. Esto se materializó en las siguientes capacidades concretas:

- Un Cuartel General de División, una Brigada de Infantería Mecanizada y elementos de apoyo y logísticos que suman 6.000 efectivos.
- Un grupo aeronaval, dotado de una fuerza anfibia y capacidad cazaminas.
- Dos escuadrones de cazabombarderos con unidades de reabastecimiento en vuelo y transporte.

#### *Redefinición del Objetivo de Helsinki para 2010*

Se pretende, una vez examinado el catálogo de capacidades existente y las carencias detectadas, impulsar la obtención de las más relevantes, asignando tareas concretas y fijando plazos. En esta ocasión, se pondrá el acento en la mejora cualitativa. La pretensión es que en el año 2010 la UE disponga de aquellas capacidades militares que permiten a una fuerza multinacional moderna actuar conjuntamente y establecer una diferencia tecnológica contra cualquier adversario potencial. Si se pretende alcanzar una autonomía estratégica, las capacidades que se precisa obtener o mejorar son las siguientes:

- Planeamiento estratégico y operacional.

---

<sup>23</sup> Nombre que reciben las misiones humanitarias o de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervienen fuerzas militares para la gestión de crisis.

<sup>24</sup> *Headline Goal Catalogue, Headline Force Catalogue y Headline Progress Catalogue.*

- Mando, control y comunicaciones, inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento.
- Transporte estratégico y reabastecimiento en vuelo.
- Sostenimiento logístico.

Respecto a las fuerzas de los países miembros, éstas deben ser proyectables, rápidamente desplegables y sostenibles en escenarios lejanos. Asimismo, han de ser capaces de operar con un amplio espectro de actores, tanto civiles como militares, especialmente en el ámbito de la ONU y de la OTAN. Para ello, el Objetivo 2010 establece un calendario de hitos y acciones a conseguir, definiendo responsabilidades y asignando cometidos.

#### *La última iniciativa: los grupos de combate*

Nuevamente ha sido un impulso franco-británico<sup>25</sup> el que ha permitido desarrollar un nuevo concepto para el despliegue rápido de “grupos de combate”. Se trata de crear unidades multinacionales tácticas de 1.500 efectivos, con los necesarios apoyos, para poder intervenir en el menor tiempo posible y en cualquier escenario, como primera respuesta europea a una petición de Naciones Unidas para afrontar una crisis. El nuevo concepto vincula el proceso cuantitativo iniciado en 1999 con la calidad pretendida tras la redefinición del Objetivo Helsinki para 2010. Alemania no ha tardado en respaldar la iniciativa y el Estado Mayor de la UE ha asumido la propuesta y se encuentra trabajando sobre ella. Se prevé que España pueda comprometerse a aportar hasta dos de estos “grupos de combate”, de un total de quince previstos<sup>26</sup>, antes del final del año 2007. Ello permitiría disponer, sin grandes esfuerzos, de dos unidades interoperables con cualquiera de nuestros aliados y capaz de desplegar rápidamente en cualquier lugar del mundo. Lo novedoso de este concepto es que no se trata de mejorar capacidades existentes, sino de servir como herramienta para producir nuevas posibilidades. Para muchos países europeos resulta accesible participar, en solitario o en cooperación, en algún grupo de combate y ello será un paso necesario para formar parte del núcleo duro que decida profundizar en la defensa europea a través de la cooperación estructurada permanente<sup>27</sup>.

#### *Nuevas fórmulas: especializar y aunar recursos*

La especialización<sup>28</sup>, aunque vista con escepticismo, no es algo del todo ajeno a las Fuerzas Armadas de los países europeos. De hecho, en el ámbito de la OTAN y durante la Guerra Fría siempre se dio por válida una cierta división de trabajo, en la que los norteamericanos contribuían a la defensa del continente europeo con su poder nuclear, una flota oceánica y medios de proyección de fuerza; mientras los europeos se concentraban en aportar numerosos ejércitos para salvaguardar las fronteras, fuerzas navales para el control de las costas y fuerzas aéreas para controlar y defender los espacios aéreos. Esta “especialización” condicionó medios y estructuras de forma que aun hoy, quince años después, mantenemos todavía en Europa hipotecas de aquellos años en forma de equipos excesivamente pesados para su proyección. Desde los años 90 se oyen voces que propugnan que los EEUU se concentren en las fases más convencionales de la guerra, en las que la supremacía tecnológica proporciona las mayores ventajas, y los europeos se dediquen

<sup>25</sup> Tras la cumbre de Le Touquet el 4 de febrero de 2003.

<sup>26</sup> El Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 2004, estableció este número como deseable y la aportación española podría basarse en constituirse como “nación marco” para uno de los grupos de combate y formar otro, junto a los italianos, sobre la base de la Fuerza Anfibia Italoespañola (SIAP). Ello supondría una contribución del 10% del total.

<sup>27</sup> Artículo 1 b) del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-40 y el artículo III-213 del Tratado de Constitución Europea.

<sup>28</sup> *Role Specialisation* en terminología militar anglosajona.

esencialmente a misiones de apoyo a la Paz, que requieren mucho personal y el empleo de capacidades cívico-militares. De hecho, el nivel de ambición de la PESD ha quedado limitado desde sus orígenes a las misiones Petersberg y sólo recientemente, y con grandes reticencias por parte de los socios más atlantistas, empiezan a ampliarse las posibles misiones.

El proceso hacia una especialización europea, articulada en torno a la UE, consiste en que cada Nación, a la luz de sus intereses, de sus perspectivas estratégicas y de su percepción de riesgo, determine las capacidades mínimas esenciales para poder responder nacionalmente. Posteriormente, habrá de acordarse por una entidad supranacional europea o mediante una decisión colectiva de las naciones, la superación de las carencias globales existentes y responsabilizarse –a nivel nacional– del mantenimiento, disponibilidad y constante perfeccionamiento de las capacidades adquiridas. El mayor problema que conlleva la especialización es que, para ser eficaz, implica la renuncia a disponer de determinadas capacidades en el nivel nacional. Esto ha sido siempre mal visto por los militares que, de mentalidad conservadora, nos hemos sentido siempre más cómodos con planteamientos autárquicos. Además, aunque se trata de una decisión eminentemente política, requiere de un acusado asesoramiento técnico y es en este campo donde se ponen los mayores reparos. Sin embargo, actualmente no hay una sola nación europea que pueda permitirse el disponer de todas las capacidades necesarias para afrontar con éxito cualquier conflicto. Esta vulnerabilidad se acentuará en el futuro debido principalmente al incremento de los costes de los sistemas de armas más avanzados.

España, por una tradición secular heredada de su época imperial y colonial y su posterior aislamiento internacional, por situación geoestratégica –como vanguardia ante África–, por la existencia de territorios extra-peninsulares en zonas de riesgo, por proceder sus FFAA de tres ejércitos compartimentados y con escasas relaciones entre sí, y por un saludable nivel de ambición desarrollado en los últimos años, siempre ha descartado esta opción<sup>29</sup>. Sin embargo, la realidad apunta a que para una eventual respuesta en solitario no se precisan todas las capacidades y que ésta es cada día menos probable. Por ello, debe hacerse un esfuerzo intelectual por definir cuáles son las capacidades mínimas esenciales para dar respuesta a los riesgos puramente nacionales y, tras asegurar su disponibilidad, entrar de lleno junto a nuestros socios europeos en la especialización. Si se optase por avanzar en esta dirección, en España debería empezarse ya a definir nuestras capacidades mínimas esenciales para responder a nuestras singularidades geoestratégicas e históricas, y empezar a analizar con qué capacidades podríamos contribuir a la seguridad colectiva de Europa. No partimos de una mala situación. Hay diversos nichos donde nuestras FFAA disponen de avanzados sistemas de armas y desde los que se puede iniciar el camino de la especialización. Fuerzas policiales de carácter militar para el post-conflicto<sup>30</sup>, fuerzas anfibias, fuerzas aeromóviles, de operaciones especiales, cazabombarderos, buques cazaminas, las unidades de desminado<sup>31</sup>, de reconocimiento táctico, el apoyo sanitario de campaña..., son algunas de las áreas sobre las que podríamos concentrarnos y convertirnos en referencia continental. Ese es el camino a seguir, pero no será nada fácil. Los siglos de tradición, las siempre espinosas cuestiones de personal con sus legítimas expectativas de carrera, la fuerza de la inercia y la resistencia al cambio son, entre otras muchas, algunas de las razones que obstaculizarán el progreso en la dirección marcada. Ello no es únicamente así en

---

<sup>29</sup> Juan Tamarit Navas, “La Defensa española. Singularidades”, *Revista Ejército*, nº.753, diciembre 2003.

<sup>30</sup> Hay un proyecto de creación de una Gendarmería europea, donde participan Francia, Italia, España (Guardia Civil), Holanda y Portugal.

<sup>31</sup> EOD en su acepción técnica (*Explosives Ordnance Disposal*).

España, sino en la práctica totalidad de los países europeos, donde solamente los países más pequeños se muestran favorables a emprender esta difícil alternativa<sup>32</sup>.

En la Alianza Atlántica ya se ha sugerido abiertamente esta fórmula y, en concreto, respecto a los países incorporados recientemente, siendo la República Checa uno de los pioneros en este campo. Sin embargo, hay que tener muy claro en que ámbito se produce la especialización, pues ante todo hay que garantizar que la organización resultante pueda sumar todas las capacidades precisas y, evidentemente, no es lo mismo repartir las tareas solamente entre europeos que entre todos los países de la OTAN. En el primer caso, la UE dispondría finalmente de la capacidad militar necesaria a un actor global, a costa de asumir mayores costes y de crear duplicidades con los aliados norteamericanos de la OTAN. Sin embargo, si fuese la Alianza Atlántica el ámbito que acogiese a la especialización, al final la UE carecería de aquellas capacidades asumidas en exclusiva por los aliados transatlánticos y nos alejaríamos de la pretendida autonomía militar. No se trata de elegir entre la OTAN o la UE ni de edificar una alternativa de seguridad a la Alianza Atlántica dentro de la Unión. Hay que encontrar la fórmula para aumentar las capacidades “europeas” para, llegado el caso, contribuir significativamente dentro de la OTAN o poder actuar fuera de su estructura. El modo de hacerlo, una vez descartados incrementos presupuestarios significativos, es repartir “la carga de trabajo” de modo que las naciones sean capaces de aportar capacidades nacionales de primer nivel – interoperables con las de los EEUU– al conjunto europeo, en lugar de que las “fuerzas europeas” se hallen constituidas por la suma de contingentes nacionales que producen efectos antisinérgicos y solo aportan capacidades medias, que en poco tiempo no podrán ni siquiera operar con las norteamericanas.

La otra posibilidad, sobre la que se realizan diversos estudios y cuenta ya con algunas iniciativas, es la puesta en común de recursos. El ejemplo que siempre se cita lo proporciona nuevamente la OTAN y su Unidad Aérea de Vigilancia y Alerta Temprana formada por aviones AWACS. Es posible que la UE intente algo parecido con los aviones de transporte A-400 M, una vez que EADS los entregue a las naciones participantes en el programa<sup>33</sup>, pero hay serios obstáculos al respecto, que van desde los protocolos de utilización de los medios hasta su financiación. En todo caso, es un campo que va a explorarse en los próximos años, que hasta ahora se ha considerado factible en un ámbito bilateral o multilateral, pero que ha despertado reticencias y dudas sobre su viabilidad en el caso de que los recursos se sitúen bajo una entidad supranacional.

#### *La Agencia Europea de Defensa*

Aunque prevista inicialmente en el Tratado de Constitución, donde finalmente ha encontrado encaje<sup>34</sup>, el 17 de noviembre de 2003 el Consejo de la Unión decidía la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares –en lo sucesivo, Agencia Europea de Defensa–. Se trataba de una necesidad largamente sentida y una pieza fundamental para tratar de racionalizar la adquisición de sistemas y equipos militares. Los intentos se habían sucedido hasta la fecha en diversos foros y por distintos actores, y aunque se habían producido algunos progresos, la hipoteca que suponen las situaciones precedentes en términos industriales, políticos, económicos y militares, había impedido la unificación de esfuerzos.

---

<sup>32</sup> República Checa, Noruega, Bélgica y Holanda son algunas de las naciones donde ya se están adoptando decisiones al respecto. Dinamarca se está planteando la renuncia a sus fuerzas aéreas para concentrarse en las terrestres y navales.

<sup>33</sup> El programa prevé la adquisición de 180 aviones, de los que 27 pertenecen a España.

<sup>34</sup> Artículos I-40,3 y III-207.

Para muchos analistas, es necesario superar los enormes intereses enfrentados que representa la fragmentada industria de defensa europea si se quiere avanzar en la formulación de una PESD. Aunque desde el final de la Guerra Fría se han realizado importantes esfuerzos de racionalización de las bases industriales de defensa, éstos se han producido en la mayoría de los casos forzados por recortes presupuestarios y sin una visión estratégica del conjunto europeo. Aunque en distintos foros se ha advertido en reiteradas ocasiones de la importancia de coordinar estas actividades, los intereses nacionales o empresariales siempre han sido los motores de las dispersas acciones emprendidas.

La Agencia Europea de Defensa no ha absorbido o suprimido las iniciativas ya existentes en este ámbito, sino que, al menos de momento, va a convivir con ellas<sup>35</sup>. En la estructura prevista, la dirección de la Agencia corresponde al Secretario General del Consejo y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Para lograr el acuerdo que posibilitó la participación de todos los socios comunitarios, se acordó que la agencia estuviera integrada dentro de la UE mediante un mecanismo de “geometría variable”, de modo que permita aglutinar a aquellos países que quieran lanzar proyectos más ambiciosos. Sin embargo, el acuerdo no modifica las competencias del Tratado en materia de Defensa y, por ello, la adquisición de material militar seguirá siendo una prerrogativa de cada Estado miembro.

La misión principal que se ha impuesto el nuevo director administrativo de la Agencia<sup>36</sup>, una vez esté operativa a finales del presente año, es apoyar la gestión de los programas multinacionales de adquisición de sistemas de armas y ejecutar la política industrial de defensa europea<sup>37</sup>. Posteriormente, la prioridad debería de centrarse en abordar centralizadamente los requerimientos operativos de las capacidades contempladas en los Objetivos para 2010. En todo caso, siendo la creación de la Agencia un paso fundamental para que los veinticinco puedan poner en común sus necesidades, armonizar requerimientos y encauzar de forma coherente los siempre escasos fondos de I+D, la experiencia demuestra que hay que ser cautos en cuanto a las expectativas y no pretender resolver en pocos meses los muchos problemas que afectan a la base industrial de defensa europea.

## **El tratado de Constitución**

El proceso abierto en la UE para dotarse de un tratado de Constitución ha supuesto una cierta dinamización en diversos aspectos de la construcción europea, entre los que hay que destacar los de seguridad y defensa, tan alejados del acervo comunitario y que únicamente en los últimos cinco años han alcanzado cierto protagonismo.

### *La profundización comunitaria: la cooperación estructurada permanente*

En el texto del Tratado de Constitución Europea finalmente aprobado hay varios aspectos de gran relevancia y que merecen ser destacados: en primer lugar, el procedimiento que establece el nuevo Tratado para avanzar en la profundización y que recibe el nombre de “cooperación estructurada permanente”<sup>38</sup>. El Tratado de Niza excluyó la posibilidad de que en la PESD se pudiese avanzar mediante las cooperaciones reforzadas. La Convención que elaboró el proyecto de Tratado de

---

<sup>35</sup> Entre las más importantes destacan la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamentos (OCCAR) y la Carta de Intenciones (LoI).

<sup>36</sup> Del director administrativo dependen las cinco direcciones que la componen: desarrollo de capacidades, investigación y tecnología, armamentos, industria y mercado de defensa, y servicios.

<sup>37</sup> Nick Witney a *Defense News*, 3/V/2004, p. 6.

<sup>38</sup> Art. I-40,6 y III-208 (provisional) del Tratado de Constitución de la UE.

Constitución se propuso desde el principio aprovechar la ocasión para abrir esta vía de mayor integración. La característica de este tipo singular de cooperación reforzada consiste en que los países que hayan optado por participar tienen la posibilidad de vetar el ingreso de nuevos socios a este ámbito de cooperación, pues es necesario que los aspirantes, además de querer participar en ella, dispongan de una serie de capacidades definidas en un Protocolo<sup>39</sup>. No han quedado claros los papeles que la Comisión y el Parlamento se reservan, pero en todo caso es seguro que prevalece la característica intergubernamental sobre la comunitaria. En mi opinión, el mayor riesgo de este tipo de cooperación radica en la diferente percepción que de ella tienen los países. Mientras para unos (Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo) es la única forma de avanzar en la integración y de constituir una avanzadilla que abra camino para el resto, otros países perciben este mecanismo como un sistema flexible, por el que los socios deciden qué etapas quieren recorrer juntos. No se trataría ni tan siquiera de una Europa a dos o más velocidades, donde unos van más rápido y los otros siguen el camino trazado cuando desean hacerlo o se encuentran en disposición para ello, consistiendo la única diferencia en el momento en que todos se reúnen en el mismo destino. Se trata más bien, según esta visión, de una Europa de “geometría variable”, donde los destinos o grados de integración que alcanzan unos países son distintos a los de otros<sup>40</sup>. El problema de esta visión consiste en que los aspectos de seguridad y defensa son en gran medida los de la solidaridad, los de la cohesión del proyecto político. ¿Cómo se va a hablar con una única voz en Europa si, llegado el momento de su defensa, no sabemos a ciencia cierta cuántos somos? En todo caso, creo que España debería hacer un esfuerzo por situarse desde el principio en el núcleo duro de la defensa, participando desde el comienzo en la cooperación estructurada permanente junto al Reino Unido, Francia y Alemania, entre otros.

#### *La cláusula de asistencia*

El otro aspecto importante es el referido a la cláusula de ayuda y asistencia mutua<sup>41</sup> en caso de agresión armada al territorio de un Estado miembro. Esta cláusula fue muy controvertida en la elaboración del Tratado, ya que algunos socios pretendieron dar mayor significación a esta posibilidad mediante la inclusión de un desarrollo más preciso para aquellos Estados que voluntariamente quisiesen acogerse a ella<sup>42</sup>, en la que la asistencia mutua se convertía en defensa mutua. Sin embargo, varios países eran contrarios a asumir un compromiso de este tipo. La oposición se encontraba en dos polos opuestos: por una parte, los países más atlantistas argumentaban que este artículo podía ir en detrimento de la OTAN, cuyo artículo 5 contempla precisamente esta cláusula. Por ello consiguieron que en el proyecto final se incluyese un párrafo que hace referencia a la OTAN como “fundamento de la defensa colectiva y organismo de ejecución de ésta”, además de un protocolo correspondiente<sup>43</sup>. En el otro extremo, los países que se autodenominan “no alineados” (Finlandia, Suecia y Austria) también mostraron sus reticencias ante lo que perciben como una cierta militarización de la UE. Para España, no habría habido ningún inconveniente en asumir y participar en la defensa mutua, pues los compromisos adquiridos en la OTAN y en la UEO ya nos vinculan a la mayoría de nuestros socios y de alguna manera habrían quedado doblemente cubiertos nuestros territorios extra-peninsulares ante la posibilidad de una agresión armada.

---

<sup>39</sup> Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-40 y el artículo III-213 de la Constitución.

<sup>40</sup> Michael Howard, *A New Deal for Europe*, discurso en la Fundación Konrad Adenauer, Berlín, 12/II/2004.

<sup>41</sup> Art. I-40, 7. del Tratado de Constitución de la UE.

<sup>42</sup> En el proyecto figuraba el art III-214 que hubiera convertido a la UE, además de otras cosas, en una alianza militar para aquellos Estados miembros que hubieran querido incorporarse a ella. Finalmente, las presidencias italiana e irlandesa suprimieron dicho artículo.

<sup>43</sup> Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-40 de la Constitución.



## El vínculo transatlántico

Tras el fracaso que supuso la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, toda la arquitectura de seguridad europea descansó en la Alianza Atlántica, constituyendo la OTAN el anclaje de los EEUU a la defensa del continente europeo.

Cuando desapareció la amenaza soviética, surgió de nuevo ante los europeos la posibilidad de encarar un proyecto político mucho más ambicioso. Europa, además de aumentar su propio bienestar profundizando en su integración, podría contribuir significativamente a exportar su modelo social y a combatir las desigualdades y la miseria que se agolpan ante nuestras fronteras y que constituyen un permanente foco de inestabilidad y de inseguridad.

En esta nueva andadura es necesario redefinir las relaciones con los EEUU, pues es evidente que las estructuras de la Alianza Atlántica ya no satisfacen enteramente el nivel de ambición que los europeos esperan de la Unión ni el papel que terceros países atribuyen a Europa como actor fundamental en las relaciones internacionales. Esto no implica en modo alguno la pérdida de vigencia de la OTAN, sino que pone de relieve el nuevo papel que debe jugar la Alianza Atlántica en el futuro. De unas estructuras predominantemente militares y una finalidad defensiva, se está evolucionando a una organización esencialmente política, donde la asociación y la cooperación constituyen sus instrumentos primordiales y donde los aspectos puramente militares irán paulatinamente perdiendo relevancia. La imagen de defensa colectiva, hombro con hombro, como un solo bloque, haciendo frente con todos los medios a nuestro alcance a un supuesto invasor de nuestro territorio, está dando paso a un sistema de cooperación y consultas políticas, respaldado por un instrumento militar de eficacia contrastada, capaz de proyectar estabilidad a cualquier lugar del mundo. Esta visión es incluso más aceptada en los EEUU que en las cancillerías europeas, especialmente tras la campaña de Kosovo, que puso de relieve las dificultades de una "guerra por comité"<sup>44</sup> y tras las diferentes percepciones que, después del 11-S y del conflicto de Irak, han surgido a ambos lados del Atlántico. Por otra parte, del interés geoestratégico que para los EEUU representó el continente europeo durante la Guerra Fría no quedan más que las periódicas conmemoraciones que nos recuerdan el generoso esfuerzo que hicieron los norteamericanos para liberar a Europa. Por ello, es previsible que al progresivo incremento del papel político de la Alianza en detrimento de sus estructuras militares, se una un paulatino desplazamiento hacia las operaciones de apoyo a la Paz, quedando relegada la defensa colectiva a un segundo plano.

Por otra parte, es evidente que en las relaciones con la primera potencia mundial cada país tiene su propia agenda nacional. Hay que recordar que tras el 11-S, Tony Blair fue el primer líder político que cruzó el Atlántico como una versión reencarnada de Winston Churchill<sup>45</sup>. Schröder, por su parte, envió tropas a Yibuti, zona de influencia francesa, sin siquiera consultar con París. Aznar hizo de las relaciones con los EEUU su prioridad en política exterior y los jefes de gobierno italiano y polaco rivalizaban por ser el mejor aliado europeo de la Administración Bush. El asunto no es fácil, hay demasiados intereses en juego y hay que ser ingenuo para pensar que los gobiernos estadounidenses no se aprovechan de la situación fomentando la competencia intraeuropea. De este modo es difícil articular una política exterior común. A todo ello hay que sumar la influencia de una opinión pública en la que se ha instalado un cierto

---

<sup>44</sup> Wesley Clark, *Waging Modern War*, Public Affairs, 2001.

<sup>45</sup> Tras el ataque a Pearl Harbor en diciembre de 1941, Churchill no dudó en cruzar el Atlántico para pasar las navidades junto al Presidente Roosevelt.

sentimiento de antiamericanismo, y que no vacila en criticar con mayor dureza los posibles errores de quien comparte nuestros principios y valores que los graves desmanes de quienes propugnan sistemas de vida antagónicos.

Muchas veces, cuando se debate en Europa sobre las relaciones con los EEUU, se tiende a obviar la percepción que los norteamericanos tienen del asunto, como si todo dependiera de los europeos. Sin embargo, es evidente que el 11-S ha cambiado el concepto que sobre relaciones internacionales y política exterior tienen los EEUU, provocando el desplazamiento del centro de gravedad de su atención hacia Oriente Medio y el continente asiático, en detrimento de la comunidad atlántica<sup>46</sup>. Respecto a la integración comunitaria, los EEUU preferirían una Europa fuerte y unida a una débil, dependiente y desunida. Pero seguramente favorecerán esta última, frente a una Europa poderosa empeñada en contrarrestar sus acciones y competir con los EEUU globalmente<sup>47</sup>. Sea lo que fuere, la UE y los EEUU deben replantearse el vínculo transatlántico que tantos beneficios ha proporcionado en las últimas décadas a ambas orillas del Océano, adaptándolo a la nueva realidad estratégica y al contexto de seguridad del siglo XXI.

## Conclusiones

La caída del muro de Berlín en 1989 abrió el camino a la reunificación de Europa y para ese recorrido hacía falta un proyecto político de mayor alcance que el mercado interior, que si bien había proporcionado progreso y bienestar a la mitad del continente, resultaba insuficiente para afrontar los retos que implica el aumento de la dimensión política, social y económica de la Europa ampliada.

Los acuerdos de principio que se alcanzaron en Colonia hace cinco años (1999) supusieron un salto cualitativo en la configuración de una entidad europea de resuelta vocación supranacional, donde los ámbitos de seguridad y defensa deberán tener cabida. En este breve tiempo, la PESD ha alcanzado unos logros que parecían impensables hace una década. Incluso la división europea producida con motivo de la guerra de Irak, no ha impedido un impulso en el ámbito de la seguridad y la defensa, con la aprobación de una Estrategia Europea, la puesta en marcha de operaciones militares –una de ellas autónoma (Artemisa)– y la participación en la Agencia de Defensa de todos los países de la UE. Sin embargo, queda mucho por hacer. Los retos a los que deberá enfrentarse la PESD en los próximos años son la adopción, desarrollo y concreción de la Estrategia Europea de Seguridad; la asimilación de la reciente ampliación y de las previstas en el futuro próximo; la obtención de las capacidades que permitan a la UE la posibilidad de convertirse en un actor global; la incorporación –dentro de las instituciones comunitarias– de los procedimientos que permitan la profundización en la integración; y el reequilibrio de la relación transatlántica. Ninguno de estos retos se presenta libre de obstáculos y harán falta grandes dosis de generosidad y de sentido común por parte de los gobernantes para vislumbrar el interés europeo entre tantos intereses nacionales. Mayor relevancia que las tradicionales reticencias de los gobiernos nacionales tienen las actitudes de unas opiniones públicas, confortablemente acostumbradas a eludir las responsabilidades de la defensa, reacias a sostenerlas presupuestariamente y dispuestas a conjugar con naturalidad un antiamericanismo retórico con la apelación al aliado americano cuando se trata de solucionar problemas acuciantes.

---

<sup>46</sup> Stanley Hoffmann, *The Crisis in Transatlantic Relations*, Institute for Security Studies, París, 2003.

<sup>47</sup> David Gompert, *What Does America Want of Europe?*, Institute for Security Studies, París, 2003.

Hasta hace pocos años, podía argumentarse que la UE debía desarrollarse como una entidad esencialmente económica, que descansaría en los EEUU para las cuestiones de seguridad que no afectasen directamente a Europa y que en los conflictos del viejo continente siempre podría recurrir al aliado transatlántico, como de hecho ocurrió en Bosnia y en Kosovo. De ahí que se propugnase que la UE debía de concentrarse prioritariamente en el denominado “*soft power*”: cooperación y desarrollo, misiones de apoyo a la Paz, y gestión de crisis, formarían el centro de gravedad de las capacidades europeas, en lugar de soñar con una defensa común. Sin embargo, estos postulados se encuentran en la actualidad con varios inconvenientes, entre los que hay que destacar las reticencias de los EEUU a aceptar este reparto de tareas, sobre todo si los europeos pretenden compartir liderazgo revestido de multilateralismo, pero no parecen dispuestos a soportar las cargas que ello conlleva, tanto en términos de esfuerzo en defensa como, en caso necesario, de vidas humanas.

Por todo ello, la UE necesita, en este siglo XXI de la globalización, para responder a la vocación de asumir un mayor protagonismo en el campo de las relaciones internacionales, una política de seguridad y defensa común. La primera etapa de este recorrido será el fortalecimiento de la “Europa de la Defensa”, donde España debe encontrar su lugar en la línea de salida. No debe llegar tarde. Ello requiere visión política para no dudar en decisiones que entrañan riesgo y la disponibilidad de los recursos necesarios para aportar credibilidad ante nuestros socios. Tenemos la oportunidad de participar como protagonistas desde el primer momento y hay que aprovecharla.

Para la Unión Europea se trata de una tarea ardua, más difícil que otros proyectos de integración acometidos en el pasado, pues en este ámbito afloran las sensibilidades nacionales y se rozan conceptos muy arraigados. Sin embargo, si queremos verdaderamente construir una “Europa segura en un mundo mejor”, es preciso que el prestigio europeo se mida no sólo por la ostentación de su riqueza, sino por su capacidad para favorecer el desarrollo y la paz en el mundo. Cada Estado miembro, aisladamente, tiene que reconocer sus insuficiencias para influir en las grandes cuestiones internacionales. Todos juntos, por el contrario, respetando y asumiendo la dimensión de cada uno de nosotros, tendremos una capacidad mucho mayor.

En todo caso, España debe fijar su postura y determinar claramente en qué escenario desea encontrar a las organizaciones de seguridad y defensa europeas en estos comienzos de siglo y qué papel pretende desempeñar. Solamente si se tiene una visión clara y se alcanza un acuerdo nacional lo más amplio posible sobre el futuro inmediato, se podrán adoptar medidas que contribuyan a hacerlo posible. Si esto no se logra, deberemos resignarnos, una vez más, a seguir decidiendo si incorporarnos o no a los proyectos que los demás configuran, sin haber intervenido en su diseño, sin poder optar a las ventajas que de ello se derivan y lo que es mucho más importante: sin ser, al menos en parte, dueños de nuestro propio destino.

*Pedro Méndez de Vigo y Montojo, Miembro del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa\**

\* **Nota:** el contenido de este artículo refleja sólo las opiniones personales del autor y no representa necesariamente las de la institución a la que pertenece.